

**Alina Vogelsang**

Ein UN-Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalistinnen und Journalisten: Eine Analyse zur Notwendigkeit der Einführung dieses Amtes anhand einer Initiative von Reporter ohne Grenzen

**Heft 22**

**Juli 2021**

**Ein UN-Sonderbeauftragter für den Schutz von  
Journalistinnen und Journalisten**  
Eine Analyse zur Notwendigkeit der Einführung dieses Amtes anhand einer  
Initiative von Reporter ohne Grenzen

Von

Alina Vogelsang

Institut für Wirtschaftsrecht  
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Alina Vogelsang, LL.M.oec., hat Rechtswissenschaft studiert und ist Absolventin des Studiengangs Business Law and Economic Law an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Derzeit ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg beschäftigt.*

Christian Tietje (Hrsg), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 22

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

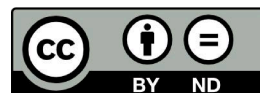
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/> abrufbar.

ISSN 1612-1368 (print)

ISSN 1868-1778 (elektr.)

ISBN 978-3-96670-081-8 (print)

ISBN 978-3-96670-082-5 (elektr.)



Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter den Adressen:

<http://institut.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/de/node/23>

<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/23>

Institut für Wirtschaftsrecht  
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Universitätsplatz 5  
D-06099 Halle (Saale)  
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180  
Fax: 0345-55-27201  
E-Mail: [ecohal@jura.uni-halle.de](mailto:ecohal@jura.uni-halle.de)

## INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung .....	5
B. Journalisten als Opfer von Repression und Gewalt.....	6
I. Das Berufsfeld des Journalisten .....	6
II. Besondere Gefährdungslage des Berufsfeldes.....	7
C. Bisherige Maßnahmen der UN.....	9
I. Anknüpfungspunkte im Völkerrecht.....	10
II. Aktionsplan der UNESCO .....	11
III. Maßnahmen der Hauptorgane.....	13
1. Resolutionen der Generalversammlung .....	13
2. Resolutionen des Sicherheitsrats.....	14
3. Berichte des Generalsekretärs .....	14
IV. UN-Menschenrechtsrat .....	15
V. Hoher Kommissar für Menschenrechte.....	16
D. Initiative von Reporter ohne Grenzen .....	16
I. Handlungsbedarf.....	17
II. Inhalt der Initiative.....	19
III. Aktueller Stand.....	21
E. Kann die Initiative Defizite ausgleichen? .....	22
I. Der SRSJ im UN-System .....	22
1. Einsetzung im Generalsekretariat .....	23
a) Die Verwaltungsstruktur im Generalsekretariat.....	23
(1) Bedienstete im Generalsekretariat.....	23
(2) Kurzerläuterung zu leitenden Beamten .....	24
b) Sonderbeauftragte des Generalsekretärs – Der SRSJ.....	25
(1) Amtsbeschreibung .....	25
(2) Vor- und Nachteile für den Schutz von Journalisten .....	26
c) Hoher Kommissar für Menschenrechte.....	27
(1) Amtsbeschreibung des Hohen Kommissars.....	27
(2) Vor- und Nachteile für den Schutz von Journalisten .....	28
2. Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats .....	28
a) Uneinheitliche Terminologien.....	29
b) Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrats.....	29
(1) Amtsbeschreibung .....	29
(2) Unterscheidung zum unabhängigen Experten.....	30
c) Erweiterung schon bestehender Sonderverfahren .....	31
(1) Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit.....	31
(2) Andere Sonderberichterstatter .....	33
d) Entwicklung eines neuen Sonderverfahrens.....	33
II. Der SRSJ als Lösung aller Probleme?.....	34
F. Fazit .....	36
Schrifttum .....	37
Dokumentenverzeichnis.....	41



## A. Einleitung

Der Journalist *Deniz Yücel* war 367 Tage in der Türkei inhaftiert, unschuldig und ohne Anklage.<sup>1</sup> Grund für den Haftbefehl war ein Artikel, in dem er über die Verschleierung von Handlungen türkischer Regierungsmitglieder berichtete. Schon zuvor wurde *Yücel* aufgrund von Äußerungen zu Menschenrechtsverletzungen und der Pressefreiheit in der Türkei diffamiert.<sup>2</sup> Nicht weniger prominent war der Fall des Journalisten *Ján Kuciak*, der im Februar 2018 erschossen wurde.<sup>3</sup> Beauftragt habe diesen Mord ein slowakischer Unternehmer, der sich durch *Kuciaks* kritische Artikel über ihn bedroht fühlte.<sup>4</sup> Eine erschreckende Wendung nahm auch der Fall des zunächst vermissten Journalisten *Jamal Khashoggi*. Im Verlauf der Ermittlungen stellte sich heraus, dass dieser aufgrund seiner Kritik am Kronprinzen Saudi-Arabiens entführt wurde, um ihn anschließend zu zerstückeln.<sup>5</sup> Allein im Jahr 2019 wurden 36 Journalisten<sup>6</sup> aufgrund ihrer Tätigkeit getötet, 389 Medienschaffende waren inhaftiert und 57 wurden entführt.<sup>7</sup> Dadurch, dass die journalistische Tätigkeit für jeden demokratischen Rechtsstaat unentbehrlich ist,<sup>8</sup> hat die Tatsache, dass seit Jahren die Leben von Journalisten auf dem Spiel stehen, Auswirkungen auf das gesamte Gesellschaftssystem. Der Schutz von Journalisten stellt die ganze Welt vor Fragezeichen. Was wird bisher für den Schutz von Medienschaffenden getan? Und reicht das aus? Die internationale Nichtregierungsorganisation (NGO) *Reporters sans frontières* (RSF)<sup>9</sup> verneint die letzte Frage und fordert

<sup>1</sup> *Gebauer|Poppl|Schult*, Der Fall Deniz Yücel. Eine Rekonstruktion, v. 24. Februar 2018, erhältlich im Internet: <<https://www.spiegel.de/spiegel/der-fall-deniz-yuecel-eine-rekonstruktion-a-119-5100.html>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Mostyn*, Ein System vor Gericht, v. 13. Januar 2020, erhältlich im Internet: <<https://taz.de/Prozess-im-Fall-Jan-Kuciak/!5652266/>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>4</sup> *Lange*, Ein Mann mit besten Beziehungen, v. 19. Dezember 2019, erhältlich im Internet: <<https://www.tagesschau.de/ausland/kuciak-kocner-101.html>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>5</sup> *Hermann*, Der Prozess um den Knochensäge-Mord beginnt, v. 3. Juli 2020, erhältlich im Internet: <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/fall-khashoggi-der-prozess-um-den-knochen-saege-mord-beginnt-16843817.html>> (besucht am 7. September 2020); *Krüger*, Jamal Khashoggi. Der Unbequeme, v. 11. Oktober 2018, erhältlich im Internet: <<https://www.sueddeutsche.de/politik/verschwundener-journalist-jamal-khashoggi-der-unbequeme-1.4164482>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>6</sup> Im Folgenden wird, aus Gründen der besseren Lesbarkeit, die Formulierung des männlichen Genus verwendet, wenn nicht anders angegeben. Es sind dabei Personen aller Geschlechter umfasst.

<sup>7</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Jahresbilanz der Pressefreiheit. Getötete, inhaftierte und entführte Journalistinnen und Journalisten 2019, 2, erhältlich im Internet: <[https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Jahresbilanz/Jahresbilanz\\_der\\_Pressefreiheit\\_2019.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Jahresbilanz/Jahresbilanz_der_Pressefreiheit_2019.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>8</sup> Zur Unentbehrlichkeit der Presse für die Demokratie in Deutschland, BVerfG, Urteil vom 5. August 1966 – 1 BvR 586/62 –, BVerfGE 20, 162 (174).

<sup>9</sup> Die deutsche Sektion von *Reporters sans frontières* wurde 1994 in Berlin gegründet: *Reporter ohne Grenzen*. Im Folgenden wird sich, sofern nicht anders angegeben, auf Informationen der deutschen Sektion *Reporter ohne Grenzen* bezogen.

die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen<sup>10</sup> für den Schutz von Journalisten.<sup>11</sup>

Ziel dieser Ausarbeitung ist es, die Frage zu beantworten, ob die Initiative von *Reporter ohne Grenzen* innerhalb des Systems der UN strukturell und inhaltlich umsetzbar ist. Dabei soll vor allem der durch die lange Historie und durch die Beteiligung unterschiedlicher Stellen in den UN unübersichtliche *status quo* der Maßnahmen der UN dargestellt werden. Zudem soll die Auseinandersetzung mit dieser Thematik dazu beitragen, Verwirrungen über Einzelmandate und Sonderverfahren im UN-System aufzuzeigen und aufzulösen.

## B. Journalisten als Opfer von Repression und Gewalt

Gewalttaten gegen Journalisten gehören mittlerweile zum alltäglichen Weltgeschehen und werden in zahlreichen Statistiken und Auswertungen analysiert. Federführend bei der Datenerhebung ist *Reporter ohne Grenzen*. Um die Bedrohungslage für Journalisten einschätzen zu können, muss zunächst ein Überblick darüber gegeben werden, wer gefährdet ist und was konkrete Auslöser für die Annahme eines zu geringen Schutzniveaus von Journalisten sind.

### I. Das Berufsfeld des Journalisten

Im Zusammenhang mit den Medien werden unterschiedliche Begriffe zur Beschreibung der in diesem Bereich Beschäftigten gewählt. Darunter fallen Medienschaffende, Journalisten und andere Medienmitarbeiter. Medienschaffende bilden dabei den Oberbegriff für Personen, die mit der inhaltlichen Gestaltung der Medien betraut sind.<sup>12</sup> Darunter fallen unter anderem Journalisten, Regisseure, Kameraleute, Fotografen und weitere Berufe, die ein gewisses Maß an Kreativität beinhalten.<sup>13</sup> Medienmitarbeiter sind zuvörderst mit der Produktion von Medien beschäftigt.<sup>14</sup>

Die Frage nach der Definition von Journalismus wird in der Journalismusforschung nicht einheitlich beantwortet und ist von unterschiedlichen Theorien und Erklärungsansprüchen geprägt, da neben den Modalitäten der Tätigkeit auch die gesellschaftlichen

<sup>10</sup> Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, wird im Folgenden für die Vereinten Nationen (United Nations) an vielen Stellen die Abkürzung „UN“ verwendet.

<sup>11</sup> Erstes Positionspapier von *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten, Stand Juni 2016, 1, erhältlich im Internet: <[https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Berichte/2016/UN-Sonderbeauftragter\\_fuer\\_den\\_Schutz\\_von\\_Journalisten\\_-\\_ROG-Empfehlungen.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Berichte/2016/UN-Sonderbeauftragter_fuer_den_Schutz_von_Journalisten_-_ROG-Empfehlungen.pdf)> besucht am 7. September 2020). Zweites (aktuelles) Positionspapier: *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten, Stand November 2019, 1, erhältlich im Internet: <[https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Berichte/2016/191101\\_UN-Sonderbeauftragter.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Berichte/2016/191101_UN-Sonderbeauftragter.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>12</sup> V. Rimschal/Siegert, Medienökonomie, 151 f., 156.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 156.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 62 f., 105, 151.

Aufgaben den Journalismus charakterisieren.<sup>15</sup> Zum einheitlichen Verständnis journalistischer Tätigkeit soll hier als Journalist gelten, wer hauptberuflich gesellschaftlich relevante Situationen beobachtet und die Erkenntnisse daraus über Mittel der Darstellung verbreitet.<sup>16</sup> Aufgrund der Fülle an Medien wird zwischen Presse-, Hörfunk- und Fernsehjournalisten unterschieden.<sup>17</sup> Zudem unterscheidet man verschiedene Formen des Journalismus nach der Form der Berichterstattung und zusätzlich der Spezialisierung.<sup>18</sup> Aufgrund dessen, dass durch die Entwicklung der Medienbranche eine Trennung der einzelnen Bereiche oft nicht mehr möglich ist,<sup>19</sup> wird zum besseren Verständnis in dieser Ausarbeitung von Journalisten als Oberbegriff für Personen, die unabhängig vom konkreten Medium journalistische Tätigkeiten ausführen, gesprochen.

## II. Besondere Gefährdungslage des Berufsfeldes

Journalismus, Wirtschaft und Politik beeinflussen sich wechselseitig derart, dass der Journalismus eine Art Vermittlerrolle für den Informationsaustausch zwischen den Akteuren einnimmt.<sup>20</sup> Auffassungen zur Bedeutung der journalistischen Tätigkeiten für gesellschaftliche Gesamtsysteme gehen z. T. sogar soweit, dass Medien in Deutschland als vierte Gewalt bezeichnet oder der Fernsehsender *Cable News Network* (CNN) als sechstes ständiges Mitglied des Sicherheitsrats der UN diskutiert werden.<sup>21</sup> Diese Präsenz journalistischer Tätigkeiten im gesamten Gesellschaftssystem, sowohl national als auch international, lässt sie stets im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Dabei sind es insbesondere und kaum verwunderlich die negativen Berichterstattungen, in deren Folge sich potenziell gefährliche Situationen für Journalisten ergeben.<sup>22</sup> Auslöser für diese negativen Berichterstattungen sind oftmals Handlungsweisen von Personen, die für die

<sup>15</sup> Mehr dazu bei *Neuberger/Kapern*, Grundlagen des Journalismus, 26; *Meier*, Journalistik, 14/25; *Löffelholz*, in: ders./Rothenberger (Hrsg), Handbuch Journalismustheorien, 29 (29 ff.).

<sup>16</sup> *Keplinger*, Journalismus als Beruf, 15; *Deutscher Journalisten-Verband*, Berufsbild Journalistin-Journalist, 2 f., erhältlich im Internet: <[https://www.djv.de/fileadmin/user\\_upload/Der\\_DJV/DJV\\_Infobrosch%C3%BCren/DJVVWissen4\\_Berufsbild.pdf](https://www.djv.de/fileadmin/user_upload/Der_DJV/DJV_Infobrosch%C3%BCren/DJVVWissen4_Berufsbild.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>17</sup> *Keplinger*, Journalismus als Beruf, 7.

<sup>18</sup> *Dernbach*, Die Vielfalt des Fachjournalismus, 113 f.; *Deutscher Journalisten-Verband*, Berufsbild Journalistin-Journalist, 5 ff.

<sup>19</sup> *Hanitzsch/Lauerer/Steindl*, in: *Dernbach/Godulla/Sehl* (Hrsg), Komplexität im Journalismus, 41 (45). Mehr auch zum Unterschied zwischen Journalismus und PR-Arbeit und Journalismus und dem Bloggen bei *Hoffmann*, Journalismus und Public Relations, Ein Theorieentwurf der Intersystembeziehungen in sozialen Konflikten, 127 ff.; *Stradmann*, Weblogs versus Journalismus. Zwischen Konkurrenz und Komplementarität, 2 ff.

<sup>20</sup> *Neuberger/Kapern*, Grundlagen des Journalismus, 26; *Kabalak/Priddat/Rhomberg*, in: *Pfetsch/Adam* (Hrsg), Massenmedien als politische Akteure, 52 (52).

<sup>21</sup> Zum Diskussionsstand des Journalismus als vierte Gewalt *Neuberger/Kapern*, Grundlagen des Journalismus, 80. Kritisch: *Schemmer*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg), BeckOK Grundgesetz, Art. 5, Rn. 37. Zu CNN als Mitglied der UN und dem „CNN-Effekt“, *Wesel*, in: *Sauer/Masala* (Hrsg), Handbuch internationale Beziehungen, 1119 (1123, 1126).

<sup>22</sup> *Keplinger*, Journalismus als Beruf, 184.



Situation, über die berichtet wird, verantwortlich sind.<sup>23</sup> Als Reaktion auf die journalistische Tätigkeit folgen dann Angriffe auf den entsprechenden berichterstattenden Journalisten von unterschiedlicher Intensität; in vielen Fällen von Sympathisanten der Ausgangssituation für die Berichterstattung. Schon die eingangs kurz beschriebenen Fälle von *Yücel*, *Kuciak* und *Khashoggi* deuten diese Folgen journalistischer Tätigkeit und die Reichweite der Reaktionen darauf an.

Die Zensur, auch in Form von Vorzensur, Selbstzensur und struktureller Zensur scheinen dabei Vorgehensweisen von verhältnismäßig geringer Intensität gegen journalistische Tätigkeiten darzustellen.<sup>24</sup> Journalisten, die im Ausland tätig sind, werden ausgewiesen, wenn sie Regierungshandlungen oder andere öffentliche Stellen, die Einfluss auf ihren Aufenthalt haben können, in ihrer Arbeit kritisieren.<sup>25</sup> Die Gesetzeslage in manchen Staaten führt zu Strafverfolgungen von Journalisten, die mutmaßlich gegen Gesetze über Verleumdungen und Beleidigungen von Regierungspersonen verstoßen.<sup>26</sup> Damit gehen oftmals auch willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen einher.<sup>27</sup> Präkärer sind allerdings gerade solche Reaktionen auf Tätigkeiten von Journalisten, die die Schwelle zu Gewalttaten überschreiten. Bedrohungen, Schikanen, Einschüchterungen, Verleumdungen und Diffamierungen von Journalisten sind dabei oft nur Ankündigungen und die Anfänge tatsächlich ausgeführter Angriffe.<sup>28</sup> Überdies sehen sich Journalisten mit Körperverletzungen konfrontiert, die in vielen Fällen sogar im Rahmen von Folter erfolgen.<sup>29</sup> Weitergehend kann das Verschwinden einzelner Journalisten auch nach Jahren noch nicht aufgeklärt werden.<sup>30</sup> Besonders erschreckend sind allerdings Gewalttaten gegen das Leben von Journalisten. Neben außergerichtlichen Hinrichtungen sind Tötungen und Morde die intensivsten Formen der Gewalt, die gegen Journalisten ausgeübt werden. Blickt man auf die Entwicklung der Zahl der getöteten Journalisten der letzten 15 Jahre, kann man auch seit dem Höhepunkt der Zahl an getöteten Journalisten im Jahr 2007 kein Sinken im Verlauf feststellen. Vielmehr schwanken diese

<sup>23</sup> *Ibid.*, 15. Beispiele sind Debatten um Kernkraftwerke und Gentechnik oder ausgeführte Terrorakte und Erpressungen, *ibid.*, 184.

<sup>24</sup> Vgl. zur Zensur *Jarolimek*, Die Transformation von Öffentlichkeit und Journalismus, 245, 256; *Bednarz*, in: Löffelholz (Hrsg.), Krieg als Medienereignis, 149 (149 ff.).

<sup>25</sup> *Reporter ohne Grenzen*, ROG verurteilt Massenausweisung von ausländischen Journalisten, v. 8. April 2011, erhältlich im Internet: <<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/rog-verurteilt-massenausweisung-von-auslaendischen-journalisten>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>26</sup> *Jarolimek*, Die Transformation von Öffentlichkeit und Journalismus, 258.

<sup>27</sup> So auch *Amnesty International* zu willkürlichen Inhaftierungen von Journalisten in verschiedenen Ländern, z. B. in Eritrea, *Amnesty International Report 2017/18*, 26, erhältlich im Internet: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018GERMAN.PDF>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>28</sup> So beispielsweise im Fall der Veröffentlichung eines Satire-Lieds in Deutschland, *Süddeutsche Zeitung*, Drohungen nach Satire-Lied, 30. Dezember 2019, erhältlich im Internet: <<https://www.sueddeutsche.de/medien/wdr-satire-kinderchor-umweltsau-lied-drohungen-bjv-1.4740850>> (besucht am 7. September 2020). *Gebauer/Popp/Schult*, Der Fall Deniz Yücel. Eine Rekonstruktion. Vgl. auch *Amnesty International* zu willkürlichen Inhaftierungen von Journalisten in verschiedenen Ländern, z. B. im Kongo, *Amnesty International Report 2017*, 18, 26.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 43 (Jemen).

<sup>30</sup> Ähnlich auch, *Jarolimek*, Die Transformation von Öffentlichkeit und Journalismus, 259.

von Jahr zu Jahr um mindestens zehn Fälle.<sup>31</sup> Die Straflosigkeit der Verbrechen an Journalisten ist dabei in manchen Fällen ein Punkt, der dazu beiträgt, dass derartige Angriffe überhaupt stattfinden und somit der Schutz von Journalisten nicht ausreichend gewährleistet ist.<sup>32</sup>

### C. Bisherige Maßnahmen der UN

Die beunruhigenden Fallzahlen von Gewalttaten gegen Journalisten, die juristisch oft folgenlos bleiben, führen dazu, dass nicht nur in Deutschland über einen effektiveren Schutz von Journalisten diskutiert wird. Insbesondere auf der Ebene der UN steht der Schutz von Journalisten seit Jahren auf der Tagesordnung verschiedener Organe und Organisationen. In den Erläuterungen der Literatur zum Schutz von Journalisten ist eine zusammenfassende Darstellung von Maßnahmen der verschiedenen Stellen der UN allerdings bisher kaum erfolgt.<sup>33</sup> Daher soll im Folgenden zunächst ein Überblick über einzelne bisherige Maßnahmen der UN und vor allem deren Intensität der Auseinandersetzung mit dem Schutz von Journalisten gegeben werden.<sup>34</sup> Dabei sind Resolutionen für die Mitgliedstaaten nur rechtlich bindend, soweit sie solche des Sicherheitsrats i. S. v. Artikel 25 i. V. m. Artikel 48 UN-Charta sind.<sup>35</sup> Im Vergleich dazu sind Resolutionen der Generalversammlung oder des Menschenrechtsrats sowie Berichte des

<sup>31</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Jahresbilanz der Pressefreiheit 2019. Anzahl der in Ausübung ihrer Tätigkeit getöteten Journalisten weltweit in den Jahren 1995 bis 2019, zitiert nach [de.statista.com](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74822/umfrage/anzahl-getoeteter-journalisten-seit-1995/), erhältlich im Internet: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74822/umfrage/anzahl-getoeteter-journalisten-seit-1995/>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>32</sup> Vgl. *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten, Stand November 2019, 2.

<sup>33</sup> Überblickartig bei *Choracco Marcesse*, in: Carlsson/Pöyhkäri (Hrsg.), *The Assault on Journalism*, 45 (45 ff.). Die Auseinandersetzung mit den Maßnahmen der UN von *Pape* bezieht sich nur auf bewaffnete Konflikte, *Pape*, *Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt*, 84 ff. Die UN-Resolutionen der Organe beziehen sich auch auf bisherigen Maßnahmen verschiedener Stellen, benennen diese allerdings nur und erläutern sie nicht, vgl. General Assembly, A/RES/74/157, pr. Abs. 1 ff., 21; Security Council, S/RES/2222 (2015), pr. Abs. 1 ff.

<sup>34</sup> Konzentriert wird sich dabei auf die Auseinandersetzung einzelner UN-Organe mit dem Schutz von Journalisten. Der Vollständigkeit halber sollen Programme und Fonds der UN hier nur kurz genannt werden: das *United Nations Development Programme*, das *United Nations Office on Drugs and Crime*, das *United Nations Department of Public Information*, das *United Nations Department of Political Affairs* und das *United Nations Department of Peace Keeping Operations*. Mehr dazu unter UNESCO, UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, erhältlich im Internet: <<https://en.unesco.org/un-plan-action-safety-journalists>> (besucht am 7. September 2020); auch außerhalb der UN setzen sich insbesondere NGOs mit dem Thema des Schutzes von Journalisten auseinander. Auf einige der außerhalb der UN liegenden Maßnahmen nehmen die im folgenden erläuterten Maßnahmen immer wieder Bezug. Dazu gehören neben den Schutzbestrebungen von *Reporter ohne Grenzen* auch solche des *Committee to Protect Journalists* (CPJ), des Netzwerks *International Freedom of Expression Exchange* (IFEX), der *World Association of News Publishers* (WAN-IFRA), von *Article 19* oder *Free Press Unlimited* aber auch zahlreicher regionaler Organisationen. UNESCO, UNESCO Partners in the field of the Safety of Journalists, erhältlich im Internet: <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/sa-fety-of-journalists/partnerships/>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>35</sup> Zur Völkerrechtsverbindlichkeit von Resolutionen des Sicherheitsrats auch *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, 227; *Wesel*, Die UNO, 122; zu Resolutionen und Gewohnheitsrecht *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1. Abschn. Rn. 132, Fn. 321.

Generalsekretärs oder Hohen Kommissars für Menschenrechte grundsätzlich rechtsunverbindlich.<sup>36</sup> Allerdings könnte aufgrund der wiederholten Resolutionen oder Berichte ein Ansatz für die Herausbildung einer völkerergewohnheitsrechtlichen Norm angenommen werden.<sup>37</sup>

## I. Anknüpfungspunkte im Völkerrecht

Die Charta der UN legt die Rechte und Pflichten der Organisation fest.<sup>38</sup> Die Ziele der UN sind in Artikel 1 UN-Charta gelistet. Die Friedenssicherung, konkretisiert in den Kapiteln VI und VII der UN-Charta, ist dabei das zuvörderst angestrebte Ziel der UN.<sup>39</sup> In Artikel 2 UN-Charta werden schließlich Grundsätze genannt, die die Handlungsprinzipien der UN bestimmen.<sup>40</sup> Der Schutz von Journalisten als Ziel oder Grundsatz wird weder in der Präambel oder in Artikel 1, 2 oder in den die Ziele und Grundsätze weiter konkretisierenden Artikeln der UN-Charta ausdrücklich benannt. Auch aus Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), der das Recht auf freie Meinungsäußerung gewährleistet, sowie aus Artikel 19 UN-Zivilpakt, der u. a. das Recht schützt, eine Meinung zu haben und diese zu verbreiten, kann keine konkrete Formulierung des Schutzes von Journalisten abgeleitet werden.<sup>41</sup> Im humanitären Völkerrecht wird der Schutz von Journalisten in Artikel 79 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Artikel 79 GK ZP I) ausdrücklich genannt. Allerdings beschränkt sich das Schutzzorhaben des humanitären Völkerrechts an dieser Stelle auf bewaffnete Konflikte.<sup>42</sup> Ferner sollen laut des Ziels 16.10 der Agenda 2030 im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften öffentlicher Zugang zu Informationen gewährleistet sowie die Grundfreiheiten geschützt werden.<sup>43</sup> In den Auseinandersetzungen mit diesem Ziel wird in der Zielerläuterung auf die Beendigung aller Formen von Gewalt und dabei im Besonderen die Verwirklichung der Menschenrechte sowie Frieden und Sicherheit eingegangen. Darunter fallen allerdings insbesondere Waffenexporte.<sup>44</sup> Weder in der Agenda selbst noch

<sup>36</sup> *Wesel*, Die UNO, 122; *Lagoni*, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, 358 (361).

<sup>37</sup> Inwieweit sich diese Maßnahmen der UN tatsächlich im Zusammenhang mit dem *soft law* entwickeln, bedarf allerdings einer detaillierteren Analyse der Formulierungen in den Resolutionen. Zur Tragweite des *soft-law*-Phänomens: *Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, 255 ff.; *Nowrot*, Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht, 195 ff.

<sup>38</sup> *Wesel*, Die UNO, 62.

<sup>39</sup> *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 37; *Doeker*, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, 164 (165); zur Friedenssicherung genauer *Blumenwitz*, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, 135 (135 ff.).

<sup>40</sup> Dazu auch *Doeker*, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, 164 (164); *Unser*, Die UNO, 32 f.; *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 38 f.

<sup>41</sup> Eine intensive Auseinandersetzung mit den Menschenrechten und dem Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt erfolgte bei *Pape*, Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt, 93 ff.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 46 ff.

<sup>43</sup> Vgl. *Martens/Obenland*, Die Agenda 2030, 151.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 152 ff.; Die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung. Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die

in der erläuternden Literatur zu den *Sustainable Development Goals* (SDGs) wird das Ziel dahingehend präzisiert, dass auch der Schutz der Journalisten darunter fällt.<sup>45</sup>

Die Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche von Medienschaffenden sind zwar denklologisch von Regelungen der Menschenrechte und der Agenda 2030 erfasst, die Berufsgruppe der Journalisten wird jedoch nicht explizit genannt. Aus diesem Umstand lässt sich indes nicht darauf schließen, dass der Schutz von Journalisten nicht angestrebt wird. Artikel 79 GK ZP I schützt zwar Journalisten in bewaffneten Konflikten. Allerdings werde dieser Schutznorm nicht ausreichend Beachtung geschenkt.<sup>46</sup> Ob und wie weit der Schutz von Journalisten im Interesse der UN steht, muss daher durch die Betrachtung anderer Handlungsweisen der UN ermittelt werden. Dabei ist das Bewusstsein um diese Anknüpfungspunkte dennoch maßgeblich, da sämtliche andere Maßnahmen der UN stets auf die UN-Charta, die AEMR, den UN-Zivlpakt, die GK oder die Agenda 2030 verweisen.<sup>47</sup>

## II. Aktionsplan der UNESCO

Die *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), Sonderorganisation der UN i. S. v. Artikel 57 UN-Charta seit 1945, beschäftigt sich innerhalb ihrer Zuständigkeit für kulturelle Zusammenarbeit i. S. v. Artikel 1 Absatz 2 ihrer Satzung auch mit den Massenmedien.<sup>48</sup> Sie hat als einzige Sonderorganisation der Vereinten Nationen das „Mandat zum Schutz der Presse- und Meinungsfreiheit“.<sup>49</sup> Trotz dessen bezog die UNESCO öffentlich nur wenige Male ausführlich Stellung zu Fragen des Journalismus und damit der Pressefreiheit.<sup>50</sup> Darunter fällt allerdings der „Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit“, der seit November 2012 als Orientierungsrahmen für zahlreiche Resolutionen, Berichte oder andere Maßnahmen der UN gilt.<sup>51</sup> Ziel des Plans ist die

Post 2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung, Nr. 4, erhältlich im Internet: <[http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/grundsätze\\_und\\_ziele/2014\\_12\\_03\\_Bericht\\_Post\\_2015-Agenda\\_komplett.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsätze_und_ziele/2014_12_03_Bericht_Post_2015-Agenda_komplett.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>45</sup> Aus diesem Grund kann auch die Frage danach, ob die Agenda 2030 ein völkerrechtlicher Vertrag oder *soft law* ist, für die Frage eines ausreichenden Schutzes von Journalisten dahinstehen. Zum Diskussionsstand mehr bei *Huckl/Kurkin*, ZaöRV 78 (2018), 375 (384 ff.).

<sup>46</sup> *Pape*, Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt, 84.

<sup>47</sup> So z. B. General Assembly, A/RES/74/157, pr. Abs. 2, 11 f.; Security Council, S/RES/2222 (2015), pr. Abs. 1, 3, 9.

<sup>48</sup> *Meng*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 57, Rn. 63, 67; *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 59; *Ukrow/Ress*, in: Grabitz (Begr)/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der EU*, Art. 167, Rn. 54.

<sup>49</sup> Deutsche UNESCO-Kommission, *Presse- und Meinungsfreiheit*, erhältlich im Internet: <<https://www.unesco.de/wissen/wissensgesellschaften/presse-und-meinungsfreiheit>> (besucht am 7. September 2020); UNESCO, *Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit*, op. Abs. 1.10., erhältlich im Internet: <[https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/ge-UN\\_Plan\\_on\\_Safety\\_Journalists\\_CEB\\_approved.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/ge-UN_Plan_on_Safety_Journalists_CEB_approved.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>50</sup> *L. Sussman/D. Sussman*, *International Political Science Review*, Vol. 7, No. 3, 1986, 344 (344).

<sup>51</sup> UNESCO, *Aktionsplan*, op. Abs. 1.18. Die Erarbeitung des Aktionsplans wurde vom *International Programme for the Development of Communication* (IPDC) vorgeschlagen, mehr zur Entwicklung

weltweite Stärkung von Frieden, Demokratie und Entwicklung, indem die journalistische Tätigkeit und die dahinterstehenden Personen in unterschiedlichen Situationen ausreichend geschützt werden.<sup>52</sup> Um dies zu erreichen, verfasste die UNESCO Grundsätze<sup>53</sup> und entwickelte kategorisierte Handlungsmöglichkeiten:<sup>54</sup> Mechanismen der UN sollen gestärkt,<sup>55</sup> die Zusammenarbeit zwischen UN und den Mitgliedstaaten,<sup>56</sup> die Kooperationen der UN mit anderen Organisationen und Institutionen,<sup>57</sup> die Sensibilisierung für das Gefährdungspotenzial und Schutzbedürfnis von journalistischer Tätigkeit<sup>58</sup> und Sicherungsinitiativen sollen gefördert werden<sup>59</sup>. Es fällt auf, dass die UNESCO in der Begründung zum Aktionsplan weniger auf die Fallzahlen zu Gewalttaten gegen Journalisten eingeht, sondern vielmehr positiv formuliert auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den schon bisher mit dem Thema befassten Stellen.<sup>60</sup> Hier, wie auch im Folgenden, wird oftmals auf die Zusammenarbeit der UN mit anderen Organisationen hingewiesen.<sup>61</sup> Diese Kooperationen erfolgen meistens durch die UNESCO, die vor dem Hintergrund ihres Mandats zum Schutz der Presse- und Meinungsfreiheit und ihrem Mitwirken an den Massenmedien i. S. v. Artikel 1 Absatz 2 ihrer Satzung insbesondere mit NGOs aber auch mit regionalen Organisationen zusammenarbeitet.<sup>62</sup> Seit 1989 unterstützt die UNESCO *Safety-Trainings* für Journalisten.<sup>63</sup> Zudem befürwortet die UNESCO auch regionale Medien,

des Aktionsplans bei *Choracco Marcesse*, in: Carlsson/Pöyhtäri (Hrsg), *The Assault on Journalism*, 45 (53 ff.).

<sup>52</sup> UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 4.1.

<sup>53</sup> *Ibid.*, op. Abs. 3.1.–3.11.

<sup>54</sup> *Ibid.*, op. Abs. 5.1. ff.

<sup>55</sup> Durch Tagungen, besondere Hinweise der UN am Welttag der Pressefreiheit, Indikatoren zur Sicherheit in Analysen und die Berücksichtigung der freien Meinungsäußerung soll in allen Handlungen das Bewusstsein der UN für die Problematik der Sicherheit von Journalisten deutlich werden, UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 5.1.–5.5.

<sup>56</sup> Die Zusammenarbeit soll den Staaten Hilfestellungen dabei bieten, die Vorschriften, die den Schutz von Artikel 19 AEMR gewährleisten, umzusetzen und weiterhin Vorschriften zu entwickeln, um der Straflosigkeit entgegenzuwirken, *ibid.*, op. Abs. 5.6.–5.11.; UNESCO, UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity.

<sup>57</sup> Darunter fallen u. a. Berufsverbände, Medienhäuser und NGOs, UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 5.12.–5.14.; UNESCO, UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity.

<sup>58</sup> UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 5.15.–5.21.

<sup>59</sup> Darunter fallen Schulungen von Journalisten und die Einrichtung von Anlaufstellen bei Fragen, *ibid.*, op. Abs. 5.22.–5.24.

<sup>60</sup> *Ibid.*, op. Abs. 2.1. Zu den Fallzahlen ist lediglich eine kurze Erwähnung in der Einleitung zu verzeichnen, *ibid.*, op. Abs. 1.1. f., 1.17.

<sup>61</sup> Siehe, Abschnitte C. II. 1./3. und Abschnitte D. I.–III.

<sup>62</sup> Zu den mit dem Schutz von Journalisten beschäftigten NGOs, siehe Fn. 34.

<sup>63</sup> *Choracco Marcesse*, in: Carlsson/Pöyhtäri (Hrsg), *The Assault on Journalism*, 45 (53). Erst kürzlich, am 4. Juni 2020, veranstaltete *Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development (AIBD)* in Zusammenarbeit mit der UNESCO ein Webinar zum Thema „Sicherheit für Journalisten“, UNESCO, *Safety for Journalists Need All of Us to be Together*, v. 11. Juni 2020, erhältlich im Internet: <<https://en.unesco.org/news/safety-journalists-need-all-us-be-together>> (besucht am 7. September 2020).

die über den Schutz von Journalisten berichten, und verleiht so den regionalen Bestrebungen besonderen internationalen Ausdruck.<sup>64</sup>

### III. Maßnahmen der Hauptorgane

Inwieweit sich die Hauptorgane der UN mit dem Schutz von Journalisten befassen, wird in ihren Resolutionen deutlich.

#### 1. Resolutionen der Generalversammlung

In der Geschichte der Generalversammlung beschäftigte sich diese in den Jahren 1970 bis 1974 schon einmal mit der Frage des Schutzes von Journalisten bei der Teilnahme an gefährlichen Missionen in bewaffneten Konflikten.<sup>65</sup> Schon damals wurde auf Vorschriften des humanitären Völkerrechts hingewiesen, die ohne weitere Schutzmaßnahmen durch Staaten, UN-Organe und andere Organisationen nicht ausreichend gewesen sind.<sup>66</sup> Seitdem steht erst seit 2013 der Schutz von Journalisten wieder auf den Tagesordnungen der Generalversammlung.<sup>67</sup> Die Auseinandersetzungen der Generalversammlung zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf die einschlägigen Vorschriften des Völkerrechts und die Wichtigkeit des Journalismus für die Öffentlichkeit sowie auf Maßnahmen verschiedener Ebenen zum Schutz von Journalisten hinweisen.<sup>68</sup> Erstmals in der Reihe der Resolutionen zu diesem Thema geht die Generalversammlung in der jüngsten Resolution auch auf Handlungen von politischen Verantwortlichen, staatlichen Amtspersonen und Behörden gegen den Journalismus ein. Verunglimpfung, Einschüchterung oder Bedrohung von Journalisten durch Personen in Machtpositionen erhöhten das Risiko von Drohungen und Gewalttaten gegen Journalisten und seien zu unterlassen, um das öffentliche Vertrauen und die Glaubwürdigkeit des Journalismus nicht zu gefährden oder dieses wiederherzustellen.<sup>69</sup> Auch eine intensivere Auseinandersetzung mit Angriffen auf weibliche Medienschaffende erfolgte in dieser Resolution.<sup>70</sup> Blickt man auf diese

<sup>64</sup> UNESCO, *Beyond the Statistics*, erhältlich im Internet: <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/beyond-the-statistics/>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>65</sup> General Assembly, A/RES/3245(XXIX); General Assembly, A/RES/3058(XXVIII); General Assembly, A/RES/2854(XXVI); General Assembly, A/RES/2673(XXV).

<sup>66</sup> *Ibid.*, pr. Abs. 2 f., 9–12, 14 (zum Hinweis auf das humanitäre Völkerrecht), op. Abs. 3–6 (zu Anforderungen anderer Stellen).

<sup>67</sup> Die jüngste Resolution: General Assembly, A/RES/74/157; unter Hinweis auf die vorangegangenen Resolutionen: General Assembly, A/RES/72/175; General Assembly, A/RES/70/162; General Assembly, A/RES/69/185; General Assembly, A/RES/68/163.

<sup>68</sup> General Assembly, A/RES/74/157, pr. Abs. 1–32, darin auch Bezug zur Agenda 2030, der AEMR und dem UN-Zivilpakt in pr. Abs. 10, 11, Hinweis auf Resolutionen anderer UN-Organe in pr. Abs. 4–9, Hinweis auf Bemühungen von Staaten und Organisationen in pr. Abs. 18; Einfluss auf Öffentlichkeit, Wahlen und Straflosigkeit in pr. Abs. 20, 21, 23.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pr. Abs. 22, op. Abs. 10.

<sup>70</sup> *Ibid.*, op. Abs. 2. Im Vergleich dazu: A/RES/72/175, op. Abs. 2, 5.

Historie der Resolutionen der Generalversammlung, kann ein wachsendes Bewusstsein der Problematik verzeichnet werden.<sup>71</sup>

## 2. Resolutionen des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat beschäftigt sich mit dem Schutz von Journalisten im Zusammenhang mit dem Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten.<sup>72</sup> Die Präzisierung des Sicherheitsrats auf bewaffnete Konflikte ergibt sich aus seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit i. S. v. Artikel 24 Absatz 1 UN-Charta, die die Pflicht des Sicherheitsrats beinhaltet, Maßnahmen zu ergreifen, die Konflikte verhindern oder beilegen.<sup>73</sup> Unter diesen Schutz von Zivilpersonen fallen Journalisten, Medienangehörige und das zugehörige Personal.<sup>74</sup> Es wird festgestellt, dass der Schutzstandard von Journalisten in bewaffneten Konflikten unzureichend ist und dass die Sicherheit von Journalisten insbesondere in Bezugnahme auf das humanitäre Völkerrecht in aktuellen Fällen zu prüfen ist und präventive Maßnahmen zu treffen sind.<sup>75</sup>

## 3. Berichte des Generalsekretärs

In all den bisher genannten Resolutionen wird der Generalsekretär aufgefordert, zur Durchführung der Resolutionen auf späteren Tagungen der Generalversammlung oder auf Tagungen des Menschenrechtsrats zu berichten,<sup>76</sup> bzw. den Schutz von Journalisten dauerhaft zu berücksichtigen und zu behandeln.<sup>77</sup> Diesen Aufforderungen kommt der Generalsekretär in seinen Jahresberichten erst wieder seit dem Aktionsplan der UN aus dem Jahr 2012 nach.<sup>78</sup> Seitdem berichtet er über Maßnahmen innerhalb

<sup>71</sup> An dieser Stelle kann durch eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Formulierungen in den Resolutionen der Generalversammlung ermittelt werden, ob diese durch die wiederholten Hinweise und Forderungen an die Mitgliedstaaten dem *soft law* zuzuordnen und damit rechtsgestaltend wirksam sind, vgl. *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg), *Völkerrecht*, 1. Abschn. Rn. 137; *Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 260 f.; *Nourot*, *Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht*, 200.

<sup>72</sup> Security Council, S/RES/2222 (2015). Dies war die zweite Resolution des Sicherheitsrats zu diesem Thema. Vorangehende Resolution: Security Council, S/RES/1738 (2006). Im Detail zur Situation in bewaffneten Konflikten Security Council, S/RES/2222 (2015), pr. Abs. 4–7, 10–12, 14, 19–22, op. Abs. 1, 3, 4, 6–9, 11–16, 18, 19. Vgl. zum Schutz von Zivilpersonen *ibid.*, pr. Abs. 6, 11, 13, 18, 19, op. Abs. 2, 3, 7, 9, 11, 13, 19.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pr. Abs. 1.

<sup>74</sup> Vgl. Artikel 79 GK ZP I; *Pape*, *Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt*, 54 f.

<sup>75</sup> Security Council, S/RES/2222 (2015), op. Abs. 1, 5–8, 11–13, 16, 19.

<sup>76</sup> General Assembly, A/RES/74/157, op. Abs. 22; General Assembly, A/RES/72/175, op. Abs. 20; General Assembly, A/RES/70/162, op. Abs. 14; General Assembly, A/RES/69/185, op. Abs. 11; General Assembly, A/RES/68/163, op. Abs. 8.

<sup>77</sup> Security Council, S/RES/2222 (2015), op. Abs. 19.

<sup>78</sup> Vor 2013 wurden Journalisten zuletzt im Jahresbericht von 2002 thematisiert. Dabei ging es allerdings nicht um deren Schutz, sondern um ihre Rolle innerhalb von Medienpartnerschaften im Rahmen von Kommunikationsstrategien der UN, General Assembly, A/57/1, op. Abs. 206 f.

der UN und bestätigt die besondere Gefährdungslage für Journalisten in Konfliktsituationen sowie die Unterdrückung der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung.<sup>79</sup> Unabhängig von den Jahresberichten erfolgt eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Schutz von Journalisten seit 2007 in seinen „*Reports of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*“, in denen die Frage des Schutzes von Journalisten vor allem anhand von Situationen in bestimmten Ländern erläutert wird.<sup>80</sup> In den Berichten „*The safety of journalists and the issue of impunity*“ gibt der Generalsekretär einen Überblick über die aktuelle Gefahrensituation und die bisherigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, der regionalen Organisationen, der UN und der Organisationen der Zivilgesellschaft.<sup>81</sup>

#### IV. UN-Menschenrechtsrat

Aufgrund dessen, dass durch Gewalttaten gegen Journalisten insbesondere das Schutzgut aus Artikel 19 AEMR gefährdet ist, ist das hier dargestellte Problem auch ein Problem des internationalen Menschenrechtsschutzes. Der UN-Menschenrechtsrat befasst sich seit 2012 alle zwei Jahre mit der Sicherheit von Journalisten.<sup>82</sup> Seitdem fällt auf, dass er sich von Jahr zu Jahr intensiver als die Hauptorgane der UN mit der Sicherheit von Journalisten beschäftigt. Das ergibt sich vor allem daraus, dass der UN-Menschenrechtsrat konkrete Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten vorschlägt.<sup>83</sup> Dabei konzentriert er sich insbesondere auf die Straflosigkeit von Verbrechen an Journalisten.<sup>84</sup> Der UN-Menschenrechtsrat fordert die Mitgliedstaaten beispielsweise auf, spezielle Ermittlungseinheiten oder Kommissionen und spezialisierte Staatsanwälte einzusetzen und die Justiz zur Thematik der Sicherheit von Journalisten zu schulen.<sup>85</sup> Wer für die Überwachung der Umsetzung dieser Forderungen verantwortlich ist, beschreibt der UN-Menschenrechtsrat allerdings nicht. Wie die Hauptorgane die Handlungsnotwendigkeit im Allgemeinen anerkennen, erkennt auch

<sup>79</sup> General Assembly, A/68/1, op. Abs. 47; General Assembly, A/70/1, op. Abs. 70, General Assembly, A/72/1, op. Abs. 96.

<sup>80</sup> Darunter: Irak, Libyen, Syrien, Afghanistan und Somalia, Security Council, S/2007/643, op. Abs. 29, mit Bezug auf Security Council, S/RES/1738 (2006), op. Abs. 12; Security Council, S/2012/376, op. Abs. 14 f.; Security Council, S/2013/689, op. Abs. 24; Security Council, S/2015/453, op. Abs. 21. Seit 2019 wird auch die Situation in Zentralafrika, den palästinensisch besetzten Gebieten und der Republik Jemen in den Blick genommen, Security Council, S/2019/373, op. Abs. 12, 34.

<sup>81</sup> So im jüngsten Bericht des Generalsekretärs: General Assembly, A/74/314, Summary/op. Abs. 1 ff.

<sup>82</sup> Human Rights Council, A/HRC/RES/21/12. Zuvor befasste sich die Menschenrechtskommission in einer ihrer letzten Resolutionen nicht direkt mit dem Thema der Sicherheit von Journalisten, aber mit der Problematik der Straflosigkeit, Human Rights Commission, Resolution 2005/81, op. Abs. 16.

<sup>83</sup> Human Rights Council, A/HRC/RES/21/12, op. Abs. 8; Human Rights Council, A/HRC/RES/27/5, op. Abs. 5; Human Rights Council, A/HRC/RES/33/2, op. Abs. 6. Zuletzt wieder allgemeiner in den Ausführungen zu den Strategien, aber dennoch ausführlicher als die Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, Human Rights Council, A/HRC/RES/39/6, op. Abs. 9.

<sup>84</sup> Human Rights Council, A/HRC/RES/27/5, op. Abs. 3.

<sup>85</sup> *Ibid.*, op. Abs. 5.



der UN-Menschenrechtsrat nur an, dass es für den Schutz von Journalisten wichtig ist, diesen regelmäßig zu überprüfen.<sup>86</sup>

## V. Hoher Kommissar für Menschenrechte

Zuletzt berichtete *Zeid Ra'ad Al Hussein*<sup>87</sup> als ehemaliger Hoher Kommissar für Menschenrechte in einem Jahresbericht im Allgemeinen über die Sicherheit von Journalisten.<sup>88</sup> Dabei regte er insbesondere an, eine gemeinsame Methodik zu entwickeln, die Präventions-, Schutz-, Überwachungs- und Beschwerdemöglichkeiten abdeckt, sowie regionale, nationale und internationale Hintergründe berücksichtigt.<sup>89</sup> Es soll also die Kommunikation auf der vertikalen Ebene und horizontalen Ebene sowie zwischen diesen verbessert werden.<sup>90</sup> Vertikale Ebene meint dabei die mit dem Schutz von Journalisten beschäftigten Stellen auf internationaler und nationaler Stufe, horizontale Ebene meint die auf der jeweiligen vertikalen Ebene betrauten einzelnen Stellen. Dabei ging *Zeid Ra'ad Al Hussein* explizit auf Fälle von Gewalttaten gegen Journalisten und abgeschlossene oder laufende Fälle vor Gerichten ein.<sup>91</sup> Die derzeitige Hohe Kommissarin für Menschenrechte *Michelle Bachelet Jeria*<sup>92</sup> hingegen befasst sich in Berichten zur Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten mit der Situation der Gewalttaten gegen Journalisten in einzelnen Ländern.<sup>93</sup>

## D. Initiative von Reporter ohne Grenzen

In Abschnitt C. wurde aufgezeigt, dass der Schutz von Journalisten innerhalb der UN ein nicht unberücksichtigtes Thema ist. Um in einem ersten Schritt zu ermitteln, ob die bisherigen Auseinandersetzungen innerhalb der UN für die Verbesserung des Schutzes von Journalisten ausreichen, soll im Folgenden der *status quo* aus Abschnitt C.

<sup>86</sup> *Ibid.*, op. Abs. 9.

<sup>87</sup> *Zeid Ra'ad Al Hussein* war vom 1. September 2014 bis 31. August 2018 Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Vgl. OHCHR, *Zeid Ra'ad Al Hussein*, erhältlich im Internet: <<https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Zeid.aspx>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>88</sup> Human Rights Council, A/HRC/39/23.

<sup>89</sup> *Ibid.*, op. Abs. 5–17 (Präventionsmechanismen), op. Abs. 18–30 (Schutzmechanismen), op. Abs. 31–45 (Überwachungsmechanismen), op. Abs. 46–56 (Beschwerdemechanismen), op. Abs. 57–63 (Wirksamkeit der Mechanismen), op. Abs. 64–66 (Schlussfolgerungen und Empfehlungen).

<sup>90</sup> Vgl. *ibid.*, op. Abs. 62.

<sup>91</sup> *Ibid.*, op. Abs. 32–34, 36–39, 41, 44 (Lage in bestimmten Staaten), op. Abs. 35 (explizite Fälle), op. Abs. 47–54 (Gerichtsverfahren).

<sup>92</sup> *Michelle Bachelet Jeria* ist seit dem 1. September 2018 Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Vgl. OHCHR, *Michelle Bachelet Jeria*, erhältlich im Internet: <<https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>93</sup> Darunter: Afghanistan, Guatemala, Iran, Honduras und Kolumbien: Human Rights Council, A/HRC/43/74, op. Abs. 64–66 (Afghanistan); Human Rights Council, A/HRC/43/3/Add.1, (Guatemala); Human Rights Council, A/HRC/43/20, op. Abs. 32–34 (Iran); Human Rights Council, A/HRC/43/3/Add.2, op. Abs. 53–59 (Honduras); Human Rights Council, A/HRC/43/3/Add.3, (Kolumbien).

im Verhältnis zur Gefahrenlage aus Abschnitt B. betrachtet und so ermittelt werden, ob überhaupt Handlungsbedarf besteht. Sodann soll der Vorschlag von *Reporter ohne Grenzen* als möglicher Lösungsansatz vorgestellt werden.

## I. Handlungsbedarf

Seit dem Aktionsplan der UNESCO im Jahr 2012 ist die Frage nach dem Schutzniveau von Journalisten innerhalb der UN wieder präsent. Dabei findet die Sensibilisierung der Hauptorgane der UN zwar im Kontext ihrer unterschiedlichen Funktionen statt, ist jedoch stets von allgemeiner Natur. Die UNESCO und auch der UN-Menschenrechtsrat sowie der Hohe Kommissar für Menschenrechte hingegen werden konkreter in ihren Äußerungen als die Generalversammlung, der Sicherheitsrat oder der Generalsekretär. Bei einem Blick auf die bisherigen Ausführungen der UNESCO in ihrem Aktionsplan wird die Zusammenarbeit innerhalb der UN, die Kooperation der UN mit den Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit der Staaten untereinander und das Zusammenwirken aller drei Akteure mit weiteren Organisationen dargestellt. Auch die Strategie von Weiterbildungsmaßnahmen für Journalisten, wie *Safety-Trainings*, und die Einrichtung eines Kommunikationskanals für Notfälle<sup>94</sup> werden nicht nur abstrakt erläutert, sondern tatsächlich an den betroffenen Personenkreis der Journalisten herangetragen.<sup>95</sup> In den letzten Jahren kann somit ein wachsendes Bewusstsein der UN im Bereich des Schutzes von Journalisten und die Aufmerksamkeit dafür, dass diese Problematik auch die Menschenrechte betrifft, verzeichnet werden.<sup>96</sup>

Die Zahlen der 2019 getöteten, inhaftierten oder entführten Journalisten und der Blick auf die Entwicklung dieser in den letzten Jahren, die keine stetige Verbesserung, sondern vielmehr zwischenzeitlich erschreckende Steigerungen der Fallzahlen mit sich bringt, zeigt jedoch, dass die Frage nach dem Schutz von Journalisten im aktuellen Maß nicht ausreicht. Hätten bisherige Maßnahmen und das Bemühen der UN Erfolg, würden die Fallzahlen sinken. Aus der Konsequenz kann geschlossen werden, dass es Faktoren geben muss, die diesen Erfolg nicht eintreten lassen. Einerseits können diese Faktoren in Aspekten liegen, die nicht im direkten Bezug zur UN stehen, wie die Handlungen einzelner Regierungen in bestimmten Situationen. Andererseits kann ein Faktor darin liegen, dass gerade der bisherige Schutz durch die UN nicht ausreicht und von Seiten der UN mehr Handlungsbedarf besteht. Dabei ergibt sich selbst im ersten Fall aus dem Ziel der Friedenssicherung i. S. v. Artikel 1 UN-Charta die Pflicht, mit den Mitgliedstaaten in Kontakt zu treten und etwaige Konflikte zu lösen.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Die Einrichtung des Kommunikationskanals durch *António Guterres* erfolgte im Zuge der Auseinandersetzung des Generalsekretärs mit dem Schutz von Journalisten und der Initiative von *Reporter ohne Grenzen*. Mehr dazu im Abschnitt D. III.

<sup>95</sup> Siehe Abschnitte C. II. und D. III.

<sup>96</sup> *Choracco Marcesse*, in: Carlsson/Pöyhtäri (Hrsg.), *The Assault on Journalism*, 45 (45, 53 ff.); vgl. auch *Pape*, *Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt*, 85 ff.

<sup>97</sup> Zu den Grundsätzen der UN: *Brühl*, in: Sauer/Masala (Hrsg.), *Handbuch internationale Beziehungen*, 707 (708); vgl. auch Abschnitt C. I.

In der jüngsten Resolution des Sicherheitsrats wird deutlich, dass sich dieser ausschließlich mit der Sicherheit von Journalisten in bewaffneten Konflikten auseinandersetzt.<sup>98</sup> Allerdings finden Angriffe gegen Journalisten auch in Staaten statt, die in keinem Bezug zu einem bewaffneten Konflikt stehen.<sup>99</sup> Es fällt weiterhin auf, dass sowohl der Generalsekretär in seinen Berichten als auch die Generalversammlung und der Sicherheitsrat in ihren Resolutionen überwiegend und eher abstrakt auf die Menschenrechte, insbesondere das Recht der freien Meinungsäußerung, und die SDGs verweisen.<sup>100</sup> Diese Verweise sind sicherlich zum einen notwendig, um die Handlungsdringlichkeit zu verdeutlichen. Allerdings kann zum anderen daraus nicht gleichzeitig das Bestreben um eine klare Struktur in der Vorgehensweise der Verbesserung des Schutzes von Journalisten geschlossen werden. Es entsteht der Eindruck, dass die Generalversammlung und der Sicherheitsrat geltendes Recht lediglich bestätigen und Überlegungen des Generalsekretärs zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten stets vorhanden, jedoch noch nicht konkret ausgereift sind.<sup>101</sup> Auch der Umstand, dass die Hauptorgane erst seit dem Aktionsplan in 2012 das Thema kontinuierlich auf die Tagesordnung setzen, lässt darauf schließen, dass eine vorherige akute Auseinandersetzung damit nicht als notwendig angesehen wurde. Fallzahlen zeigen jedoch, dass Journalisten auch schon vor 2012 besonders gefährdet waren.<sup>102</sup> Und trotz der Einführung des Aktionsplans durch die UNESCO und der Auseinandersetzungen der Hauptorgane mit der Problematik seit 2012 stagnieren die Fallzahlen auf hohem Niveau.<sup>103</sup> Der UN-Menschenrechtsrat und der Hohe Kommissar für Menschenrechte befassen sich zwar konkreter als die Hauptorgane mit der Thematik – einen Mechanismus, der die Umsetzung der vorgeschlagenen konkreteren Handlungsweisen durchsetzt und überwacht, gibt es aber nicht. Die Frage, ob die vermutlich wichtigen Schlüsselkompetenzen vermittelnden und die Sensibilisierung schulenden Maßnahmen wie *Safety-Trainings* der UNESCO und die Einrichtung eines Kommunikationskanals für Notfälle ein höheres Schutzniveau für Journalisten erreichen können, ist durchaus diskutabel. Es drängt sich das Argument auf, dass die bisherige Situation gerade nicht dadurch aufgelöst werden kann, dass Medienschaffende durch Workshops Gefahren selbst erkennen und durch Notfallkontakte ihren Schutz eigenständig erhöhen. *Safety-Trainings* und Notfallkontakte tragen lediglich dazu bei, die aktuelle Lage für die betroffenen Personen erträglicher zu machen. Ausreichend, um den Schutz generell zu verbessern, sind sie aber nicht. Auch der Generalsekretär weist in verschiedenen Berichten darauf hin, dass eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Schutz von Journalisten erforderlich ist.<sup>104</sup> Vor allem der Umstand, dass sich die Stellen auf vertikaler und horizontaler Ebene mit der

<sup>98</sup> Abschnitt C. III. 2.

<sup>99</sup> UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 1.7.

<sup>100</sup> Abschnitte C. III.

<sup>101</sup> Dazu, dass die Resolutionen des Sicherheitsrats nur geltendes Recht bestätigen, *Pape*, Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt, 88.

<sup>102</sup> Insbesondere von 2003 bis 2012 ist ein massives Steigen von Todesfällen erkennbar, *Reporter ohne Grenzen*, Jahresbilanz der Pressefreiheit 2019.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Reporters Without Borders*, UN Secretary General pledges to take action on journalist safety vom 23. Februar 2017, aktualisiert am 24. Februar 2017, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/un-secretary-general-pledges-take-action-journalist-safety>> (besucht am

Frage nach dem Schutz von Journalisten beschäftigen und diese in ihren Ausführungen stets auf einander verweisen, entsteht der Eindruck eines eher ungeordneten Vorgehens. Trotz bisheriger Maßnahmen wird in einigen Ausführungen deutlich, dass ein Mechanismus eingeführt werden muss, der für alle Akteure zunächst einheitlich und strukturiert vorgeht, um einen Überblick und eine klare Struktur in der Organisation und dem Austausch untereinander zu schaffen, und im Anschluss daran effektivere Lösungsansätze zur Verbesserung der Gefahrenlage entwickelt und deren Umsetzung beaufsichtigt.<sup>105</sup> Es ergibt sich daraus also dringender Handlungsbedarf zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten.

## II. Inhalt der Initiative

In Zusammenhang mit der Kampagne „*#Protectjournalists*“, die *Reporter ohne Grenzen* 2015 ins Leben rief, entwickelte sich eine Idee, den Schutz von Journalisten besser als bisher gewährleisten zu können.<sup>106</sup> *Reporter ohne Grenzen* schlägt Folgendes vor: Die Einsetzung eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten.<sup>107</sup> In Zusammenarbeit mit der UNESCO veröffentlichte *Reporter ohne Grenzen* im Februar 2016 den „*Safety Guide for Journalists*“ und auch in diesem Handbuch formulierte die Organisation den Vorschlag.<sup>108</sup> In Positionspapieren konkretisierte *Reporter ohne Grenzen* schließlich die Initiative.<sup>109</sup>

Darin bestätigte auch *Reporter ohne Grenzen*, dass die rechtliche Entwicklung des Schutzes für Journalisten nicht ausreiche, um umfassenden Schutz zu gewährleisten.<sup>110</sup> Aus diesem Grund solle die Generalversammlung der UN „eine Resolution mit der Empfehlung an den UN-Generalsekretär [...] verabschieden, einen Sonderbeauftragten

7. September 2020). Dieses Jahr berichtete *António Guterres* erstmals von einem Rückgang der Gewalttaten gegen Journalisten, führt aber an, dass dies aus einem Rückgang der Berichterstattungen in bewaffneten Konflikten resultiert, Security Council, S/2020/366, op. Abs. 16.

<sup>105</sup> UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 1.18.

<sup>106</sup> *Reporters Without Borders*, RSF calls for the UN to appoint a Special Representative for the Safety of Journalists vom 29. Oktober 2015, aktualisiert am 21. Februar 2018, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/rsf-calls-un-appoint-special-representative-safety-journalists>> (besucht am 7. September 2020); *Reporters Without Borders*, For a protector of journalists, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/protector-journalists>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>107</sup> *Reporters Without Borders*, RSF hails Security Council's historic decision on protecting journalists vom 27. Mai 2015, aktualisiert am 25. Januar 2016, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/rsf-hails-security-councils-historic-decision-protecting-journalists>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>108</sup> UNESCO/*Reporters Without Borders*, Safety Guide For Journalists. A handbook for reporters in high-risk environments, 11, erhältlich im Internet: <[https://www.unesco.de/sites/default/files/2019-01/Safety\\_guide\\_for%20Journalists.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2019-01/Safety_guide_for%20Journalists.pdf)> (besucht am 7. September 2020). Es handelte sich hierbei um eine neu bearbeitete Fassung der ersten Auflage von 1992, vgl. *ibid.*, 6, 9.

<sup>109</sup> Im Folgenden wird das Positionspapier der deutschen Sektion von *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten, Stand November 2019, maßgeblich sein.

<sup>110</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten, 1; siehe auch Ergebnis des Abschnittes D. I.

bzw. eine Sonderbeauftragte für den Schutz von Journalistinnen und Journalisten (*Special Representative for the Safety of Journalists*, SRSJ<sup>111</sup>) zu ernennen“<sup>112</sup>. In den Erläuterungen zu den Funktionen des SRSJ listete *Reporter ohne Grenzen* dessen Aufgaben auf.<sup>113</sup> Zusammengefasst solle ein Mechanismus geschaffen werden, der präventiv, sofort und kurativ handelt.<sup>114</sup> Dabei würde der SRSJ die Gesamtsituation und bisherigen Maßnahmen aller Stellen überwachen oder ergänzen. Vor allem aber solle er die Kommunikation zwischen internationalen und nationalen Organisationen stärken.<sup>115</sup> Der SRSJ wäre dem Generalsekretär unterstellt und würde dem UN-Menschenrechtsrat, der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat Bericht erstatten und Empfehlungen aussprechen.<sup>116</sup> Er wäre in seinem Amt für den Bereich des Schutzes von Journalisten vergleichbar mit dem stellvertretenden Generalsekretär und habe folglich eine zentrale Position im UN-System, um effektiv und politisch aussagekräftig zu handeln.<sup>117</sup> *Reporter ohne Grenzen* beschrieb, dass die Einsetzung nach dem Vorbild des Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte stattfinden solle. Dessen Einsetzung habe durch Effizienz und Reaktionsfähigkeit dazu beigetragen, dass zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte vielversprechender Erfolg verzeichnet werden kann, indem der Sonderbeauftragte u. a. die Verabschiedung von nationalen Gesetzen unterstützte.<sup>118</sup> Die UN habe es sich selbst zur Aufgabe gemacht, gegen Gewalttaten an Journalisten und die Straflosigkeit mancher Verbrechen vorzugehen.<sup>119</sup> Der SRSJ sei demnach der Mechanismus, der das umsetzt, was die UN insbesondere im Aktionsplan fordert, nämlich ein einheitliches, strategisches und abgestimmtes Vorgehen aller Beteiligten.<sup>120</sup>

Der Titel des Sonderbeauftragten soll ausdrücken, dass der Schutz von Journalisten behandelt werden soll. Dass in der englischen Beschreibung des Sonderbeauftragten der Begriff „*safety*“ statt „*protection*“ zur Beschreibung des Schutzes verwendet wird, hat für die Initiative inhaltlich keine Bedeutung. Unter beide Begriffe werden Maßnahmen gefasst, die letztendlich die Pressefreiheit schützen sollen.<sup>121</sup>

<sup>111</sup> Im Folgenden wird für die Beschreibung des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten die Abkürzung „SRSJ“ verwendet.

<sup>112</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 1.

<sup>113</sup> *Ibid.*, 3 f.

<sup>114</sup> *Ibid.*, 3 f., 6 f.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*, 3 ff.

<sup>117</sup> *Ibid.*, 5 f.

<sup>118</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>119</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>120</sup> *Ibid.*, 2, 6; UNESCO, Aktionsplan, op. Abs. 1.18.

<sup>121</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 1. Im Vergleich die Formulierung in: UNESCO/*Reporters Without Borders*, Safety Guide For Journalists. A handbook for reporters in high-risk environments, 11.

### III. Aktueller Stand

Die Kampagne mit ihrem Ziel der Ernennung eines Sonderbeauftragten erfährt seit Beginn großen Zuspruch.<sup>122</sup> Zahlreiche NGOs, wie das CPJ<sup>123</sup> oder die WAN-IFRA<sup>124</sup> und auch IFEX<sup>125</sup> unterstützen die Initiative.<sup>126</sup> Gleiches gilt für die EU-Kommission.<sup>127</sup> Durch die Annahme eines Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, in dem beantragt wurde, die Bundesregierung aufzufordern, die Initiative der Einsetzung eines SRSJ zu unterstützen, befürwortete der Deutsche Bundestag im Juni 2017 als weltweit erstes Parlament die Kampagne von *Reporter ohne Grenzen*.<sup>128</sup> CDU/CSU und SPD legten aus ihrer Sicht die Handlungsnotwendigkeit bezüglich der Gewalttaten gegen Journalisten dar und betonten dabei die Wichtigkeit der Presse-, Meinungs- und Informationsfreiheit.<sup>129</sup> Es wurde zudem beantragt, dass die Mandatsverteilung in den UN zwischen den mit dem Thema des Schutzes von Journalisten beschäftigten Stellen geprüft, Finanzierungsmöglichkeiten ermittelt und für mehr Zusammenarbeit auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene auf diesem Themengebiet geworben werden soll, um so den Schutz der Kommunikationsfreiheiten zu sichern.<sup>130</sup> Im weiteren Verlauf wurde oft auf die Dringlichkeit des Anliegens und die Notwendigkeit der

<sup>122</sup> *Reporters Without Borders*, Endorsements. For Protectors of Journalists, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/endorsements>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>123</sup> *Radsch*, CPJ joins call for UN to appoint special representative for safety of journalists vom 29. April 2016, erhältlich im Internet: <<https://cpj.org/2016/04/cpj-joins-call-for-un-to-appoint-special-represent/>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>124</sup> *Heslop*, WAN-IFRA Supports Initiative to Appoint UN Special Representative for the Safety of Journalists vom 9. März 2016, erhältlich im Internet: <<https://www.wan-ifra.org/articles/2016/03/09/wan-ifra-supports-initiative-to-appoint-un-special-representative-for-the-safety>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>125</sup> *IFEX*, Free expression groups call on UN to appoint Special Representative for the Safety of Journalists vom 29. April 2016, erhältlich im Internet: <<https://ifex.org/free-expression-groups-call-on-un-to-appoint-special-representative-for-the-safety-of-journalists/>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>126</sup> *Reporters Without Borders*, Endorsements; *Reporters Without Borders*, International coalition urges UN to appoint “journalists’ protector” vom 29. April 2016, aktualisiert am 3. November 2016, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/international-coalition-urges-un-appoint-journalists-protector>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>127</sup> *Reporters Without Borders*, EU's Frans Timmermans backs call for UN special representative vom 12. Dezember 2017, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/eus-frans-timmermans-backs-call-un-special-representative>> (besucht am 7. September 2020); *Reporters Without Borders*, Juncker backs creation of UN Special Representative for Safety of Journalists vom 17. Mai 2018, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/juncker-backs-creation-un-special-representative-safety-journalists>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>128</sup> BT-Drs. 18/12781, v. 20. Juni 2017; Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht zur 241. Sitzung, Plenarprotokoll 18/241, 23. Juni 2017, 24723–24734. Gleichzeitig lehnte der Bundestag einen ähnlichen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab; BT-Drs. 18/1203, v. 21. Juni 2017. Stenografischer Bericht zur 241. Sitzung, Plenarprotokoll 18/241, 23. Juni 2017, 24734.

<sup>129</sup> BT-Drs. 18/12781, v. 20. Juni 2017, 1 f.

<sup>130</sup> BT-Drs. 18/12781, v. 20. Juni 2017, 3 f.

Unterstützung mit u. a. einer offiziellen Stellungnahme Deutschlands zur Initiative hingewiesen.<sup>131</sup> Als einzige Reaktion darauf beurteilte *Heiko Maas* die Problematik lediglich mit der Aussage, dass sich Deutschland bereits in dieser Sache einsetze und der Schutz von Journalisten eine „Querschnittsaufgabe“ sei, die bereits in mehreren Gremien der UN zur Diskussion stünde.<sup>132</sup>

Allerdings befürworteten mittlerweile auch Stellen der UN selbst die Forderung von *Reporter ohne Grenzen*.<sup>133</sup> Dass sich vor allem der Generalsekretär der UN selbst positiv dazu äußerte, zeigt, dass die Kampagne von großem Interesse auch innerhalb der UN ist. *António Guterres* zeigte bisher intensives Engagement in der Kommunikation und Zusammenarbeit mit involvierten Organisationen. Er ging sogar so weit, dass er nach einem im Februar 2017 mit Vertretern von *Reporter ohne Grenzen*, CPJ und WAN-IFRA stattgefundenen Treffen ein Zeichen setzte, indem er einen Kommunikationskanal für Notfälle einrichtete.<sup>134</sup>

Das Amt eines SRSJ wurde allerdings bis heute noch nicht geschaffen.

## E. Kann die Initiative Defizite ausgleichen?

In Abschnitt D. I. wurde aufgezeigt, dass aufgrund der aktuellen Gefährdungslage und der unzureichenden bisherigen Maßnahmen der UN Handlungsbedarf besteht. *Reporter ohne Grenzen* entwickelte den Vorschlag der Einsetzung eines SRSJ, Abschnitt D. II. Ob der SRSJ allerdings ein geeigneter Mechanismus ist, den Handlungsbedarf zu decken, soll nun analysiert werden.

### I. Der SRSJ im UN-System

Da die Arbeit in Organisationen und Programmen schon jetzt auf mehreren Schultern lastet und dadurch Kommunikationsschwierigkeiten entstehen können, ist es sinnvoll, die intensive Auseinandersetzung mit dem Schutz von Journalisten in einem

<sup>131</sup> *Stumpp/Achelwilm/Bause/Schmidt*, Offener Brief an den Bundesminister des Auswärtigen Heiko Maas, UN-Sonderbeauftragte\*r zum Schutz von Journalist\*innen vom 20. September 2018, Berlin, erhältlich im Internet: <[https://margit-stumpp.de/wp-content/uploads/2016/12/Offener-Brief-an-Heiko-Maas\\_UN-Sonderbeauftragter.pdf](https://margit-stumpp.de/wp-content/uploads/2016/12/Offener-Brief-an-Heiko-Maas_UN-Sonderbeauftragter.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>132</sup> *Maas*, Antwort von Heiko Maas vom 8. Oktober 2018 auf Offenen Brief von Abgeordneten des Bundestags vom 20. September 2018, Berlin, 1, erhältlich im Internet: <<https://margit-stumpp.de/wp-content/uploads/2016/12/Antwortbrief-BM-Maas-Schutz-von-Journalisten.pdf>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>133</sup> *Bokova*,/UNESCO, Address by Irina Bokova, Director-General of UNESCO on the occasion of the Conference on „News Organizations Standing up for the Safety of Media Professionals“, 5. Februar 2016, 3, erhältlich im Internet: <[https://en.unesco.org/sites/default/files/irina\\_bokova\\_speech.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/irina_bokova_speech.pdf)> (besucht am 7. September 2020); *Reporters Without Borders*, International coalition urges UN to appoint “journalists’ protector”; *Reporters Without Borders*, Endorsements.

<sup>134</sup> *Reporters Without Borders*, UN Secretary General pledges to take action on journalist safety; *Reporters Without Borders*, UN Secretary General opens channel of communication on safety of journalists vom 24. Mai 2017, erhältlich im Internet: <<https://rsf.org/en/news/un-secretary-general-opens-channel-communication-safety-journalists>> (besucht am 7. September 2020).

Mandat für eine Einzelperson zu verankern.<sup>135</sup> Den Handlungsbedarf kann dabei laut *Reporter ohne Grenzen* die Einsetzung eines SRSJ decken.<sup>136</sup> Sowohl in den Positionspapieren von *Reporter ohne Grenzen* als auch in den Unterstützungsanträgen vor dem Bundestag wird jedoch deutlich, dass innerhalb der UN z. T. schon Einzelmandate mit dem Thema beschäftigt sind.<sup>137</sup> Der folgende Abschnitt soll sich nun damit auseinandersetzen, ob ein SRSJ überhaupt strukturell und inhaltlich in das UN-System integrierbar ist. Dazu gehört einerseits die Frage, ob der Schutz von Journalisten innerhalb der UN überhaupt in der Funktion eines Sonderbeauftragten gewährleistet werden sollte und andererseits, ob dieser Themenbereich schon von bereits eingesetzten Ämtern ausreichend bearbeitet wird.

### 1. Einsetzung im Generalsekretariat

Neben Sonderbeauftragten gibt es in den UN noch weitere Möglichkeiten, einzelne Personen mit Aufgaben zu bestimmten Bereichen zu betrauen. Die Frage, wer innerhalb des Generalsekretariats welche Tätigkeitsbereiche abdeckt und wie sich die Personen in das UN-System eingliedern, wird in der Literatur oftmals nicht eindeutig und strukturiert dargestellt. Die für den Mechanismus in Betracht kommenden Ämter und deren Eingliederung in die Verwaltungsstruktur des Generalsekretariats sollen daher kurz erläutert und dahingehend überprüft werden, ob sie dazu geeignet wären, den Schutz von Journalisten zu verbessern.

#### a) Die Verwaltungsstruktur im Generalsekretariat

##### (1) Bedienstete im Generalsekretariat

Die UN-Charta benennt in Artikel 100 und Artikel 101 neben dem Generalsekretär „Bedienstete“ als Mitwirkende innerhalb des Generalsekretariats. Insgesamt werden alle Bediensteten der Vereinten Nationen in verschiedene Kategorien unterteilt. Neben den *Professional* und *General Services* gibt es *National Professional Officers*, den *Field Service* und *Senior Appointments*.<sup>138</sup> Die Zuordnung der Bediensteten zu den Kategorien bestimmt sich nach ihren Funktionen im UN-System, also den

<sup>135</sup> Die Alternative wären Arbeitsgruppen (*Working Groups*) und Beobachtergruppen (*Observer Groups*) der UN. Arbeitsgruppen werden insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes eingesetzt, mehr dazu bei *Rudolf*, Die thematischen Berichtersteller und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, 9 ff., 29 ff., 55 ff., 199 ff. Beobachtergruppen werden vom Sicherheitsrat eingesetzt, mehr dazu bei *Prill*, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, 422 (424).

<sup>136</sup> So auch die Initiative von *Reporter ohne Grenzen*, vgl. Abschnitt D. II.

<sup>137</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 7; BT-Drs. 18/12781, v. 20. Juni 2017, 3; BT-Drs. 18/1203, v. 21. Juni 2017, 1 f.

<sup>138</sup> *United Nations Careers*, Staff categories, erhältlich im Internet: <<https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC>> (besucht am 7. September 2020); Zur Unterscheidung der Kategorien der professionellen und allgemeinen Dienste, siehe *Klee*, Personal, Vol. 32, No. 1, 7 (7).



jeweiligen Tätigkeiten.<sup>139</sup> Wer „Bediensteter“ des Generalsekretariats ist, ist nicht immer eindeutig. Das ergibt sich aus unterschiedlichen Darstellungen der Amtsträger von Seiten der UN und der Literatur. Die Internetseite des Generalsekretariats benennt unter dem Punkt „*The Team*“ Personen, die dem Generalsekretär unterstehen und eigene Verantwortung in unterschiedlichen globalen Führungspositionen tragen.<sup>140</sup> Allerdings stimmen die Auflistungen in Kommentaren zur UN-Charta und anderer Literatur mit den Angaben der UN zu den dem Generalsekretär untergeordneten Personen nicht überein, da sie die Ämter der eingesetzten Personen unterschiedlichen Begriffen zuordnen und im Vergleich zu den aktuell eingesetzten, globalen Führungspositionen nicht vollständig darstellen.<sup>141</sup>

Die Praxis geht also weit über die in der Literatur aufgeführten Ämter hinaus.<sup>142</sup>

## (2) Kurzerläuterung zu leitenden Beamten

Leitende Beamte unter dem Generalsekretär gehören zur Kategorie der *Senior Appointments*.<sup>143</sup> Innerhalb dieser Kategorie, welche die höchste Ebene der Positionen im UN-System darstellt, wird neben dem Hauptverwaltungsbeamten, dem Generalsekretär (SG) selbst, erneut auf drei Unterebenen unterschieden: Zunächst gibt es den *Deputy Secretary-General* (DSG), der nach Beratung mit den Mitgliedstaaten durch den Generalsekretär ernannt wird und den Generalsekretär u. a. auf Konferenzen und somit die UN stellvertretend repräsentiert.<sup>144</sup> Eine weitere Unterebene bilden die *Under Secretary-*

<sup>139</sup> V. Ruckteschell, Vereinte Nationen, Vol. 30, No. 4, 127 (127).

<sup>140</sup> Secretary-General, Global Leadership, erhältlich im Internet: <<https://www.un.org/sg/en/global-leadership/home>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>141</sup> Siehe *Stöckl*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 101, Rn. 59 ff. Siehe im Vergleich dazu zur Auflistung der Personen die Weiterleitungen auf der Internetseite des Generalsekretariats, Secretary-General, Global Leadership, erhältlich im Internet: <<https://www.un.org/sg/en/global-leadership/home>> (besucht am 7. September 2020). Siehe bei *Gareisl Varwick*, *Die Vereinten Nationen*, 56 f., zur Auflistung der vom Generalsekretariat eingesetzten Personen unter dem Begriff „Sondergesandte“ zunächst die Beschreibung, dass darunter Gesandte, Beauftragte und Berater fallen und dann eine Auflistung, die lediglich Sondergesandte und Sonderberichterstatter (des UN-Menschenrechtsrats) umfasst.

<sup>142</sup> Eine ausführliche Auflistung und Beschreibung aller in den UN vermeintlich und tatsächlich tätigen Personen würde hier allerdings zu weit gehen. Daher wird sich nun auf die Ämter beschränkt, die im Zusammenhang mit dem Schutz von Journalisten geeignet wären, diesen zu verbessern. Zum besseren Verständnis der Abgrenzung der Ämter im Generalsekretariat soll nur darauf hingewiesen werden, dass Sonderberater des Generalsekretariats (*Special Adviser*) die Friedensmissionen leiten, die Beteiligten beraten und anders als die anderen Amtsträger im Generalsekretariat spontan eingesetzt werden, *Stöckl*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus, *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 101, Rn. 72. Sondergesandte des Generalsekretariats (*Special Envoys*) werden auch zur Leitung von Friedensmissionen eingesetzt, um besondere Aufträge auszuführen, die Aufgabenbereiche des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung betreffen, *ibid.*, Art. 101, Rn. 70. Beide Ämter kommen aus dem Grund für den Schutz von Journalisten nicht weiter in Frage, dass diese in ihren Handlungsweisen nicht unabhängig, damit eingeschränkter und somit nicht so effizient wären, als die hier im Folgenden analysierten Beamten.

<sup>143</sup> *United Nations Careers*, Staff categories; *Stöckl*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), *The Charter of the United Nations*, Vol II, Art. 101, Rn. 59 f.

<sup>144</sup> *Fasulo*, *An Insider's Guide to the UN*, 24.

*Generals* (USGs), die vom Generalsekretär zu Abteilungsleitern ernannt werden.<sup>145</sup> Daneben werden alle *Assistant Secretary-Generals* (ASGs), die Büroleitung, vom Generalsekretär ernannt.<sup>146</sup>

Die im Folgenden beschriebenen Ämter gelten als leitende Beamte des Generalsekretariats.<sup>147</sup>

## b) Sonderbeauftragte des Generalsekretärs – Der SRSJ

### (1) Amtsbeschreibung

Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (*Special Representatives of the Secretary-General*)<sup>148</sup> werden i. S. v. Artikel 101 UN-Charta vom Generalsekretär auf Initiative des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung ernannt.<sup>149</sup> Sie sind dem Generalsekretär unterstellt und können als dessen verlängerter Arm und Vertrauensperson verstanden werden.<sup>150</sup> Aus diesem Grund liegt es nahe, dass der Generalsekretär einen Sonderbeauftragten ernannt, den er entweder schon unmittelbar persönlich aus dem Kreis der bisherigen Bediensteten oder mittelbar aus seinem Kommunikationsnetzwerk, z. B. durch andere internationale Organisationen, kennt.<sup>151</sup> Der gesamte Auswahl- und Ernennungsprozess erfolgt *ad hoc* und nicht bürokratisch strukturiert, sodass bei dringendem Einsetzungsbedarf die Ernennung so schnell wie möglich unter der Voraussetzung der Initiative des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung und vorhandener Ressourcen stattfinden kann.<sup>152</sup> Ihre Ernennung erfolgt gerade aufgrund ihrer besonderen Autorität und persönlichen Eigenschaften, die sie in ihre Tätigkeit einfließen lassen.<sup>153</sup> Sonderbeauftragte sind entweder für bestimmte Staatsgebiete zuständig oder für bestimmte Themenbereiche unabhängig von Staatsgebieten verantwortlich.<sup>154</sup> Durch ihre Tätigkeit fungieren sie innerhalb der Streitbeilegung als dritte Partei und können in

<sup>145</sup> *Stöckl*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 101, Rn. 60.

<sup>146</sup> *United Nations Careers*, Staff categories.

<sup>147</sup> So z. B. *Puchala*, in: Rivlin/Gordenker (Hrsg), *The Challenging Role of the UN Secretary-General*, 81 (82) mit Verweis auf *Pechota*, in: Raman, (Hrsg), *Dispute Settlement Through the United Nations*, 577–684.

<sup>148</sup> Formulierungen ohne den Zusatz „des Generalsekretärs“ meinen im Folgenden dennoch die Sonderbeauftragten des Generalsekretärs.

<sup>149</sup> *Stöckl*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 101, Rn. 62; *Puchala*, in: Rivlin/Gordenker (Hrsg), *The Challenging Role of the UN Secretary-General*, 81 (82, 84, 94).

<sup>150</sup> *Ibid.*, 82 f. mit Verweis auf *Pechota*, in: Raman, (Hrsg), *Dispute Settlement Through the United Nations*, 577–684.

<sup>151</sup> *Puchala*, in: Rivlin/Gordenker (Hrsg), *The Challenging Role of the UN Secretary-General*, 81 (83).

<sup>152</sup> *Ibid.*, 84. Zur Kritik an dem von *Puchala* beschriebenen *ad-hoc*-Verfahren: *Karlsruud*, *Global Governance*, Vol. 19, No. 4, 525 (534).

<sup>153</sup> Dazu mehr bei: *Karlsruud*, *Global Governance*, Vol. 19, No. 4, 525 ff., 534 ff. Dieser spricht Sonderbeauftragten des Generalsekretärs unterschiedliche Autoritäten zu: vom Generalsekretär delegierte Autorität, Expertenautorität, moralische Autorität, charismatische Autorität und Prestigeautorität.

<sup>154</sup> *Chesterman*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 99, Rn. 12; *Gareis/Varwick*, *Die Vereinten Nationen*, 130.

verschiedener Weise vermitteln und schlichten.<sup>155</sup> Sie sind für die Informationsbeschaffung innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche verantwortlich, klären daraus die Fakten und erstatten anschließend den UN-Organen Bericht.<sup>156</sup> Als Leiter von Feldoperationen repräsentieren die Sonderbeauftragten den Generalsekretär und führen Mandate u. a. vor Ort aus, indem sie Fakten erläutern, zwischen Beteiligten vermitteln und den Gesamtüberblick behalten.<sup>157</sup> Sonderbeauftragte sind aufgrund der Einsetzungsinitiative durch den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung und die Position unter dem Generalsekretär im „Ob“ ihrer Entscheidungen grundsätzlich weisungsgebunden, haben aber im „Wie“ ihrer Entscheidungen weitreichende Interpretations- und Ermessensspielräume.<sup>158</sup> Die Kommunikation mit Sonderbeauftragten hängt von ihrer Stellung im Generalsekretariat ab. In der Verwaltungsstruktur werden Sonderbeauftragte überwiegend auf der Ebene der USGs eingesetzt und erstatten insbesondere bei Angelegenheiten, die große politische Entscheidungen nach sich ziehen, direkt dem Generalsekretär, der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat Bericht.<sup>159</sup> In wenigen Fällen werden sie auf der Ebene der ASGs eingesetzt, dann kommunizieren sie mit dem jeweiligen Abteilungsleiter. Sonderbeauftragte werden aus dem regulären UN-Budget, aus einem zusätzlichen Budget für die Friedenssicherung oder durch freiwillige Beiträge finanziert.<sup>160</sup>

## (2) Vor- und Nachteile für den Schutz von Journalisten

Würde ein SRSJ eingesetzt werden, hätte dieser demnach eine zentrale Stellung im UN-System.<sup>161</sup> Aufgrund der Handlungsbefugnisse, die er durch die Reichweite der Kompetenzen durch den engen Bezug des Amtes zu dem des Generalsekretärs erhält, wäre der SRSJ, wie auch *Reporter ohne Grenzen* beschreibt, in der Lage, die einzelnen Maßnahmen für den Schutz von Journalisten „zu koordinieren und ihnen echtes politisches Gewicht zu verleihen“<sup>162</sup>. Die Finanzierung des SRSJ könnte aus dem UN-Budget und Beteiligungen von Regierungen oder anderen Organisationen erfolgen.<sup>163</sup> Da sich der Sicherheitsrat primär mit dem Schutz der Journalisten in bewaffneten Kon-

<sup>155</sup> Ott, *International Organisation* 26, Nr. 3, 595 (597 f.); Puchala, in: Rivlin/Gordenker (Hrsg), *The Challenging Role of the UN Secretary-General*, 81 (85–89, 92 f.).

<sup>156</sup> *Ibid.*, 90 f., 95 f.; Karlsrud, *Global Governance*, Vol. 19, No. 4, 525 (534).

<sup>157</sup> Puchala, in: Rivlin/Gordenker (Hrsg), *The Challenging Role of the UN Secretary-General*, 81 (91 f.).

<sup>158</sup> Rule 1.2. (a) UN Staff Rules; Puchala, in: Rivlin/Gordenker (Hrsg), *The Challenging Role of the UN Secretary-General*, 81 (86); Karlsrud, *Global Governance*, Vol. 19, No. 4, 525 (525, 530, 534, 538).

<sup>159</sup> Stöckl, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), *The Charter of the United Nations*, Vol. II, Art. 101, Rn. 62.

<sup>160</sup> Campbell/MacKinnon/Stevens, *An Introduction to Global Studies*, 62; Laurenti, in: Krasno, (Hrsg), *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*, 271 (271).

<sup>161</sup> So auch *Reporter ohne Grenzen*, *Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten*, 6.

<sup>162</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>163</sup> So auch der Vorschlag von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/12803, v. 21. Juni 2017, 2.

flikten beschäftigt und die Generalversammlung sich allgemein mit der Thematik auseinandersetzt,<sup>164</sup> sollte, um den Schutz allumfassend zu verbessern, der Sonderbeauftragte dadurch eingesetzt werden, dass die Generalversammlung eine Resolution erlässt, die den Generalsekretär beauftragt, den SRSJ einzusetzen.<sup>165</sup> Die Einsetzung und Einarbeitung in die Thematik könnte vor allem dann schnell erfolgen, wenn der Generalsekretär jemanden als SRSJ wählt, der auch schon im Vorfeld in dem Themenbereich tätig gewesen ist.<sup>166</sup> Der SRSJ sollte dann als USG eingesetzt werden, um direkt, nicht als ASG über den Umweg der zusätzlichen Abteilungsleiter, und somit schneller mit anderen Organen der UN kommunizieren zu können.<sup>167</sup>

### c) Hoher Kommissar für Menschenrechte

#### (1) Amtsbeschreibung des Hohen Kommissars

Der Hohe Kommissar für Menschenrechte ist Leiter des Amtes des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, OHCHR).<sup>168</sup> Das OHCHR entwickelte sich im Rahmen der Wiener Menschenrechtskonferenz.<sup>169</sup> Der Hohe Kommissar für Menschenrechte wird vom Generalsekretär mit der Zustimmung der Generalversammlung ernannt.<sup>170</sup> Er leitet und koordiniert das Menschenrechtsprogramm der UN, überwacht die menschenrechtlichen Standards und betreut die Umsetzung der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten.<sup>171</sup> Im Vergleich zum UN-Menschenrechtsrat ist er demnach nicht nur für die Menschenrechtspflege zuständig, sondern der aktive und präventive Akteur innerhalb der internationalen Kommunikation.<sup>172</sup> Der Dialog mit den Regierungen und die dabei notwendige Eigenschaft der „stillen Diplomatie“<sup>173</sup> sind die Hauptmerkmale in der Arbeitsweise des Hohen Kommissars für Menschenrechte.<sup>174</sup> Der Hohe

<sup>164</sup> Siehe Abschnitt C. III. 1./2.

<sup>165</sup> So auch *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 1, 5; vgl. Resolution zur Einsetzung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte, General Assembly, A/RES/51/77.

<sup>166</sup> So auch bei der aktuellen Sonderbeauftragten für Gewalt gegen Kinder, *Najat Maalla M'jid*, die seit dem 30. Mai 2019 das Amt inne hat und vorher von 2008 bis 2014 Sonderberichterstatterin über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie war. Hier könnte als SRSJ bspw. eine Person eingesetzt werden, die zuvor in einem der in Abschnitt E. 2. c) genannten Bereiche tätig war.

<sup>167</sup> Vgl. *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 3 ff., mit Bezug auf die Einsetzung des Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte, General Assembly, A/RES/51/77, op. Abs. 37, 73, 80.

<sup>168</sup> *Stachursky*, in: Freistein/Leinigner (Hrsg), Handbuch Internationale Organisationen, 192 (192).

<sup>169</sup> *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 223.

<sup>170</sup> *Stöckl*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg), The Charter of the United Nations, Vol. II, Art. 101, Rn. 78; *Stachursky*, in: Freistein/Leinigner (Hrsg), Handbuch Internationale Organisationen, 192 (193).

<sup>171</sup> *Stachursky*, in: Freistein/Leinigner (Hrsg), Handbuch Internationale Organisationen, 192 (192).

<sup>172</sup> *Wesel*, Die UNO, 208 f.

<sup>173</sup> *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 225.

<sup>174</sup> *Stachursky*, in: Freistein/Leinigner (Hrsg), Handbuch Internationale Organisationen, 192 (193).

Kommissar für Menschenrechte gliedert sich auf der Ebene der USGs in die Verwaltungsstrukturen des Generalsekretariats ein und wird zudem durch die Generalversammlung und den UN-Menschenrechtsrat beaufsichtigt.<sup>175</sup> Das Amt wird aus dem regulären UN-Budget finanziert.<sup>176</sup>

## (2) Vor- und Nachteile für den Schutz von Journalisten

Wie unter Abschnitt C. V. dargestellt, beschäftigt sich der Hohe Kommissar für Menschenrechte schon mit dem Thema des Schutzes von Journalisten. Es stellt sich somit die Frage, ob sein bisheriger Aufgabenbereich dahingehend erweitert werden kann, dass er sich noch intensiver mit der Thematik befasst. Bei der Analyse des *status quo* hinsichtlich der Maßnahmen des Hohen Kommissars für Menschenrechte fällt auf, dass er sich konkreter als die Hauptorgane der UN mit der Problematik auseinandersetzt, allerdings formuliert er in seinen Berichten stets nur Vorschläge für Handlungsmöglichkeiten. Von ihm vorgeschlagene Maßnahmen führt er selbst nicht aus und veranlasst diese auch nicht, sodass er deren Umsetzung überwachen könnte.<sup>177</sup> Der Umstand, dass sich das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte im Rahmen der Wiener Menschenrechtskonferenz entwickelte, führt zu der Annahme, dass das Amt eine allgemeine Bedeutung für die Menschenrechte haben soll. Eine Erweiterung der Auseinandersetzung des Hohen Kommissars für Menschenrechte würde aufgrund der Fülle an seinen weiteren und allgemeinen Aufgaben zum Menschenrechtsschutz, dem Vorhaben der Verbesserung des Schutzes von Journalisten also nicht gerecht werden. Intensiv Fakten zusammentragen, in Staaten vor Ort zwischen Beteiligten kommunizieren und für den Schutz von Journalisten einen allumfassenden Gesamtüberblick zu behalten, kann kaum gewährleistet werden.

## 2. Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats

Die Sonderverfahren der Vereinten Nationen sind Mechanismen, die seit 1967 eingesetzt werden, um die Einhaltung und Verwirklichung von Menschenrechten überwachen zu lassen, um so gezielt gegen Menschenrechtsverstöße vorgehen zu können.<sup>178</sup> Sonderverfahren werden von Sonderberichterstattern (*Special Rapporteurs*) oder unabhängigen Experten (*Independent Experts*) geleitet.

<sup>175</sup> *Ibid.*, 195; *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 223 f.

<sup>176</sup> *Stachursky*, in: Freistein/Leininger (Hrsg), Handbuch Internationale Organisationen, 192 (195).

<sup>177</sup> Vgl. Human Rights Council, A/HRC/39/23, op. Abs. 57–66.

<sup>178</sup> *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 217 f., 220. Zur Entwicklung der Sonderverfahren siehe *Dominguez Redondo*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 29/3, 261 (264 f.); *Joseph/McBeth*, Research Handbook on International Human Rights Law, 7 f.

### a) Uneinheitliche Terminologien

In der sich mit Beschreibungen von Personen mit besonderen Mandaten in den UN auseinandersetzen deutschen Literatur verwirrt diese durch fehlerhafte Übersetzungen von Sondermandaten. Fehlerhafte Übersetzungen sind vor allem bei Ausführungen zu Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zu finden, in denen der Sonderbeauftragte mit dem Begriff „*Special Rapporteur*“ übersetzt wird.<sup>179</sup> Dadurch, dass diese fehlerhaften Übersetzungen sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Politikwissenschaft auftreten, kann man nicht auf ein unterschiedliches Verständnis der Ämter in der jeweiligen Wissenschaft schließen.<sup>180</sup> Für weitere Verwirrung sorgt die Literatur innerhalb der Ausführungen zu den Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats. Die Mandatsträger der Sonderverfahren werden terminologisch unterschieden, in den Beschreibungen der Literatur jedoch z. T. vermischt.<sup>181</sup> Aufgrund dieser terminologischen Differenzen und Überschneidungen innerhalb der Sonderverfahren im UN-Menschenrechtsrat stellt sich die Frage, ob die Initiative von *Reporter ohne Grenzen*, ein Mandat für den Schutz von Journalisten einzurichten, überhaupt die Einsetzung eines Sonderbeauftragten anstrebt oder ob aufgrund eines falschen Verständnisses der Ämter ein Sondermandat des UN-Menschenrechtsrats gemeint ist.

### b) Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrats

#### (1) Amtsbeschreibung

Sonderberichterstatter werden länderspezifisch, d. h. bei Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Staaten, oder thematisch, d. h. zu menschenrechtlich relevanten Themen länderübergreifend, eingesetzt.<sup>182</sup> Die Ernennung eines Sonderberichterstatters durch den UN-Menschenrechtsrat setzt einen Vorschlag der Kandidaten durch Regierungen, im System der UN tätigen Regionalgruppen, internationale Organisationen oder ihre Büros, andere Menschenrechtsorganisationen oder Einzelpersonen voraus.<sup>183</sup> Die Bewerbungen der Sonderberichterstatter werden von einer Gruppe von Beratern geprüft, dem UN-Menschenrechtsratspräsidenten vorgelegt und schließlich entscheidet der UN-Menschenrechtsrat über die Einsetzung.<sup>184</sup> Zur Wahrnehmung des Mandats

<sup>179</sup> Vgl. *Wesel*, Die UNO, 110; *Schubert*, Die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte durch nationale Aktionspläne, 3.

<sup>180</sup> Siehe Fn. 178. *Reinhard Wesel* ist Politikwissenschaftler, *Wesel*, Die UNO, 2. *Simone Schubert* hingegen ist im Fachbereich Rechtswissenschaften tätig, *Schubert*, Die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte durch nationale Aktionspläne, V.

<sup>181</sup> So u. a. bei *Villan Duran*, SUR, Vol. 3, Nr. 5, 6 (9, 14), der an mehreren Stellen einen unabhängigen Experten mit dem Begriff des Sonderberichterstatters erläutert.

<sup>182</sup> So u. a. *Rudolf*, Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, 9.

<sup>183</sup> Human Rights Council, A/HRC/RES/5/1, op. Abs. 42; zur Konkretisierung Human Rights Council, A/HRC/RES/16/21, op. Abs. 22 (a).

<sup>184</sup> Mehr dazu in Human Rights Council, A/HRC/RES/5/1, op. Abs. 47 ff.; zur Konkretisierung Human Rights Council, A/HRC/RES/16/21, op. Abs. 22 (c) und Human Rights Council, A/HRC/DEC/6/102, op. Abs. B. 4.

sind insbesondere die Sachkenntnis, Erfahrungen im Mandat, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, persönliche Integrität und Objektivität wichtige Auswahlkriterien.<sup>185</sup> Innerhalb ihres Mandats nehmen Sonderberichterstatter verschiedene Aufgaben wahr, wie z. B. Besuche verschiedener Staaten oder Gespräche mit staatlichen Stellen und Betroffenen. Sie geben den beteiligten Stellen unverbindliche Empfehlungen und berichten dem UN-Menschenrechtsrat sowie der Generalversammlung über die Menschenrechtssituationen.<sup>186</sup> Alle Sonderberichterstatter sind ehrenamtlich tätig, erhalten also keine Vergütung obschon der UN-Menschenrechtsrat Finanzierungsversuche über das Budget des Generalsekretariats startete.<sup>187</sup> Von einer sicheren Finanzierung der Sonderverfahren kann also nicht von vorneherein ausgegangen werden.

## (2) Unterscheidung zum unabhängigen Experten

Obwohl die Literatur überwiegend den Einsatz von Sonderberichterstattern beschreibt, fassen die UN in ihren Resolutionen zu den Sonderverfahren die Sonderberichterstatter und die unabhängigen Experten immer unter dem Begriff der „Mandats-träger in Sonderverfahren“ zusammen.<sup>188</sup> Demnach kann für die Beschreibung des unabhängigen Experten zu den Punkten der Aufgaben, Ernennung, Kompetenzen und Finanzierung auf die Ausführungen zum Sonderberichterstatter unter Abschnitt E. I. 2. b) aa) verwiesen werden. Es stellt sich somit die Frage, warum überhaupt zwischen Sonderberichterstattern und unabhängigen Experten unterschieden wird. In der Vergangenheit kam es jedoch dazu, dass in einzelnen Fällen das Mandat eines früheren Sonderberichterstatters in das Mandat eines unabhängigen Experten und in einzelnen Fällen das Mandat eines früheren unabhängigen Experten in das Mandat eines Sonderberichterstatters geändert wurde,<sup>189</sup> sodass eine Unterscheidung grundsätzlich existiert, da eine Änderung sonst nicht stattgefunden hätte.

Beide Ämter fallen unter die Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats, sodass systematisch kein Unterschied zu erkennen ist. Dem Wortlaut nach kann man einen Unterschied darin erahnen, dass der Sonderberichterstatter an den UN-Menschenrechtsrat und die Generalversammlung berichtet. Allerdings erstatten auch die unabhängigen Experten Bericht.<sup>190</sup> Zudem kann aufgrund der intensiven Auseinandersetzung mit thematischen oder länderspezifischen Menschenrechtssituationen auch der

<sup>185</sup> Human Rights Council, A/HRC/RES/5/1, op. Abs. 39/40; zur Konkretisierung Human Rights Council, A/HRC/DEC/6/102, op. Abs. A und zu weiteren individuellen Fähigkeiten der Sonderberichterstatter mehr in *ibid.*, op. Abs. C 1–4.

<sup>186</sup> *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 220; Human Rights Council, A/HRC/RES/16/21, op. Abs. 26, 29.

<sup>187</sup> *Ibid.*, op. Abs. 31 ff.

<sup>188</sup> Human Rights Council, A/HRC/RES/5/1; Human Rights Council, A/HRC/DEC/6/102; Human Rights Council, A/HRC/RES/16/21.

<sup>189</sup> Die Änderung vom Sonderberichterstatter zum unabhängigen Experten: Human Rights Commission, E/CN.4/RES/2000/82; Human Rights Council, A/HRC/27/L.30/Rev.1. Die Änderung vom unabhängigen Experten zum Sonderberichterstatter: Human Rights Council, A/HRC/RES/19/6; Human Rights Council, A/HRC/RES/28/11; Human Rights Council, A/HRC/RES/25/5; Human Rights Council, A/HRC/RES/16/2.

<sup>190</sup> Bspw. berichtet der unabhängige Experte zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität jährlich dem UN-Menschenrechtsrat und der

Sonderberichterstatter ein Experte sein, der, wie in den Voraussetzungen an die Einsetzung beschrieben,<sup>191</sup> auch unabhängig sein muss. Die terminologische Unterscheidung zwischen Sonderberichterstattern und unabhängigen Experten des UN-Menschenrechtsrats hat folglich keine tiefere Bedeutung.<sup>192</sup>

Der Grund der Unterscheidung muss daher im Sinn und Zweck der Einsetzung einzelner Mandate liegen. Was wiederum die nicht konkret belegbare Vermutung nahe legt, dass die Unterscheidung der Ämter politische Gründe hat. Es entsteht der Eindruck, dass Sonderverfahren, dann von Sonderberichterstattern geleitet werden, wenn die Menschenrechtsverletzung als konkret und/oder intensiv eingestuft wird. Im Gegensatz dazu werden bei nicht mehr so gravierenden Verstößen oder bei Verletzungen, bei denen die Intensität noch nicht eingestuft ist, unabhängige Experten eingesetzt.<sup>193</sup>

### c) *Erweiterung schon bestehender Sonderverfahren*

Neben der Verletzung der Pressefreiheit geht es bei der Frage des Schutzes von Journalisten immer auch um die Einschränkung der Meinungsfreiheit, Gewalttaten von unterschiedlicher Intensität, die Verletzung von Frauenrechten oder die Ausweitung des Problems auf unterschiedliche Zivilpersonen. In diesen verwandten Bereichen, die immer Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen, bestehen schon Sondermandate im UN-Menschenrechtsrat.<sup>194</sup> Es drängt sich somit die Frage auf, ob ein neues Einzelmandat im Bereich des Schutzes von Journalisten inhaltlich überhaupt notwendig ist oder andere schon bestehende Sonderverfahren in ihrem Aufgabenbereich erweitert werden sollten.

#### (1) *Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit*

Im Jahr 1993 wurde das Mandat eines Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit (*UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*) von der damaligen Menschenrechtskommission geschaffen und durch den UN-Menschenrechtsrat fortgeführt.<sup>195</sup> Historisch gesehen, war dieses Mandat der erste große Schritt der UN, eine einzelne Person mit dem Schutz von Journalisten zu beschäftigen, da die Einsetzung das Ergebnis vieler Debatten zu diesem Thema in der

Generalversammlung. Vgl. jüngster Bericht an den UN-Menschenrechtsrat: Human Rights Council, A/HRC/44/53. Jüngster Bericht an die Generalversammlung: General Assembly, A/74/181.

<sup>191</sup> Siehe Abschnitt E. I. 2. b) aa).

<sup>192</sup> Information auch aus persönlicher Kommunikation mit Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Heiner Bielefeldt* vom 10. Juli 2020. Herr Prof. *Bielefeldt* hatte von 2010 bis 2016 das Amt des UN-Sonderberichterstatters für Religions- und Weltanschauungsfreiheit inne.

<sup>193</sup> Zur Frage, ob ein Sonderberichterstatter oder unabhängiger Experte im konkreten Fall sinnvoller ist, siehe unter Abschnitt E. II. 2. d).

<sup>194</sup> General Assembly, A/RES/74/157, pr. Abs. 8/op. Abs. 18; Security Council, S/RES/2222 (2015); pr. Abs. 18/op. Abs. 12.

<sup>195</sup> Human Rights Commission, E/CN.4/RES/1993/45.



Menschenrechtskommission war.<sup>196</sup> Der Bezeichnung nach ist dieser Sonderberichterstatter für das Recht auf Meinungsfreiheit und nicht ausschließlich für den Schutz von Journalisten zuständig. Auch die Einsetzungsresolution dieses Sonderberichterstatters macht deutlich, dass der Sinn und Zweck des Einsatzes die Förderung und der Schutz der Meinungsfreiheit und freien Meinungsäußerung sein soll.<sup>197</sup> Es stellt sich somit die Frage, ob allein aus den Zielen der Förderung und des Schutzes der Meinungsfreiheit und freien Meinungsäußerung auf das damit einhergehende Ziel des Schutzes von Journalisten geschlossen werden kann. Das Mandat des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit ist jedoch insbesondere auf die Bekämpfung von Einschränkungen der Meinungsfreiheit in jeweils aktuellen Fällen gerichtet.<sup>198</sup> Wie schon aufgezeigt, sind für den Schutz von Journalisten jedoch auch präventive und kurative Maßnahmen notwendig.<sup>199</sup> Weiterhin muss auf die Reichweite der Handlungsnotwendigkeit des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit hingewiesen werden. *Abid Hussain* berichtete von einer erschreckenden Zahl an Anfragen, die er innerhalb nur eines Jahres nach Mandatseinrichtung erhielt, in denen um sein Handeln gebeten wurde.<sup>200</sup> Mittlerweile beschäftigt sich der Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit mit vielen unterschiedlichen Themen, wie dem Zugang zu Informationen in verschiedenen Situationen,<sup>201</sup> mit den Auswirkungen neuer Informationstechnologien<sup>202</sup> und der Künstlichen Intelligenz und einiges Weiteres.<sup>203</sup> Seit 1994 berichtet der Sonderberichterstatter in insgesamt nur vier Jahren ausführlich über Journalisten.<sup>204</sup>

Die Überlegung, das Mandat des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit zu erweitern, erscheint vor dem Hintergrund der Verbindung der Problematik mit dem Schutz von Journalisten und der Meinungsfreiheit zwar als sinnvoll. Allerdings kann eine ausführlichere Bearbeitung des Schutzes von Journalisten durch diesen Sonderberichterstatter nicht gewährleistet werden, da seine Aufgaben schon jetzt zu weitreichend sind. Auch der Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit selbst sieht die Notwendigkeit einer eingehenderen Beschäftigung mit dem Schutz von Journalisten und fordert

<sup>196</sup> *Choracco Marcesse*, in: Carlsson/Pöyhtäri (Hrsg.), *The Assault on Journalism*, 45 (51).

<sup>197</sup> Human Rights Commission, E/CN.4/RES/1993/45, op. Abs. 11.

<sup>198</sup> Human Rights Commission, E/CN.4/1994/33, op. Abs. 25, 29 f.; Human Rights Commission, E/CN.4/RES/1993/45, op. Abs. 13.

<sup>199</sup> Siehe Abschnitt D. I.

<sup>200</sup> Human Rights Commission, E/CN.4/1994/33, op. Abs. 34 f.

<sup>201</sup> Vgl. z. B. General Assembly, A/68/362; Human Rights Commission, E/CN.4/2004/62.

<sup>202</sup> Vgl. z. B. Human Rights Commission, E/CN.4/1999/64; Human Rights Commission, E/CN.4/1998/40.

<sup>203</sup> Eine Auflistung aller Berichte des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit ist hier zu finden: OHCHR, Freedom of Opinion and Expression – Annual reports, erhältlich im Internet: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>> (besucht am 7. September 2020).

<sup>204</sup> Insbesondere setzte sich der Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit *Frank La Rue* in seinen Berichten zur Förderung und zum Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freien Meinungsäußerung mit der Sicherheit von Journalisten auseinander, Human Rights Council, A/HRC/11/4, op. Abs. 8 ff./43 ff.; Human Rights Council, A/HRC/14/23, op. Abs. 88 ff.; Human Rights Council, A/HRC/20/17, pr. Abs. 1. Zuvor berichtete nur *Ambeyi Ligabo* im Rahmen eines Berichts zum gleichen Thema über den Schutz von Journalisten, Human Rights Council, A/HRC/7/14, op. Abs. 6 ff.

diese.<sup>205</sup> Diese Forderung lässt darauf schließen, dass er selbst die intensivere Auseinandersetzung nicht leisten kann.

## (2) *Andere Sonderberichterstatter*

Aufgrund dessen, dass Journalisten auch von Todesstrafen betroffen sind, Gewalttaten gegen Journalistinnen besonders zugenommen haben oder Journalisten in Ihrer Arbeit auch immer in Bezug auf mehrere verschiedene Menschenrechte im Allgemeinen bedroht sind, befassen sich auch andere Sonderberichterstatter mit dem Schutz von Journalisten. Mandate, wie die des Sonderberichterstatters über extralegale, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, des Sonderberichterstatters über Gewalt gegen Frauen und des Sonderberichterstatters für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern, konzentrieren sich in ihren Handlungen und Berichterstattungen allerdings auf die Themen, die schon die jeweiligen Mandatsbezeichnungen vorgeben.<sup>206</sup> Die Sonderberichterstatter befassen sich nur überblicksartig mit dem Tätigkeitsbereich von Journalisten. Eine ausführliche Auseinandersetzung erfolgt nicht.<sup>207</sup> Auch in diesen Fällen ist eine Ausweitung des Mandats auf den Schutz von Journalisten ausgeschlossen, da diese dem erforderlichen Maß an Notwendigkeit, mit der sich mit dem Thema beschäftigt werden müsste, nicht gerecht wird.

## d) *Entwicklung eines neuen Sonderverfahrens*

Dadurch, dass die Erweiterung des Mandats des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit oder anderer bestehender Mandate nicht zielführend ist,<sup>208</sup> stellt sich die Frage, ob ein neu eingesetztes Sonderverfahren im UN-Menschenrechtsrat für den Schutz von Journalisten zur Verbesserung des Schutzniveaus beitragen kann. Da die Thematik der Gewalttaten gegen Medienschaffende unmittelbar mit Menschenrechten verknüpft ist, würde eine direkte Anknüpfung eines Sondermandats an den UN-Menschenrechtsrat dem Menschenrechtsschutz zugutekommen. Die Einsetzung eines Sonderberichterstatters oder unabhängigen Experten für den Schutz von Journalisten erscheint also grundsätzlich als sinnvoll. Aufgrund der Vermutung, dass die Unterscheidung der Einsetzung von Sonderberichterstattern oder unabhängigen Experten davon abhängt, wie intensiv die Menschenrechtsverletzungen sind, ist aufgrund der Ausfüh-

<sup>205</sup> Human Rights Commission, E/CN.4/2004/62, pr. Abs. 3.

<sup>206</sup> Economic and Social Council, E/RES/1982/35, op. Abs. 2; Human Rights Commission, E/CN.4/RES/1994/45, op. Abs. 6; Human Rights Commission, E/CN.4/RES/2000/61, op. Abs. 3, in der allerdings kein Sonderberichterstatter, sondern das Mandat eines Sonderbeauftragten vorgeschlagen wurde.

<sup>207</sup> Der Sonderberichterstatter über extralegale, summarische oder willkürliche Hinrichtungen berichtete seit 1982 zwei Mal direkt über Morde und das Recht auf Leben von Journalisten, Human Rights Council, A/HRC/20/22; Human Rights Council, A/HRC/41/36. Der Sonderberichterstatter über Gewalt gegen Frauen berichtete seit 1994 nur einmal (aktuellster Bericht) direkt über die Gewalt gegen Frauen, die eine journalistische Tätigkeit ausführen, Human Rights Council, A/HRC/44/52. Der Sonderberichterstatter für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern konzentrierte sich seit 2000 nur einmal auf Journalisten, Human Rights Council, A/HRC/19/55.

<sup>208</sup> Siehe Abschnitte E. I. 2. c) aa), E. I. 2. c) bb).

rungen zu den beunruhigenden Fallzahlen der Gewalttaten gegen Journalisten der Einsatz eines Sonderberichterstatters die sinnvollere Alternative. Unabhängig davon sind allerdings sowohl Sonderberichterstatter als auch die unabhängigen Experten nur ehrenamtlich tätig. Im Gegensatz zu den leitenden Beamten des Generalsekretariats sind sie in ihren Ressourcen zur Finanzierung des Sonderverfahrens limitiert und dadurch möglicherweise nicht ausreichend effektiv. Bei einem Vergleich der Einsetzungsprozesse fällt weiterhin auf, dass die Sonderberichterstatter ein langes Bewerbungs- und Auswahlverfahren durchlaufen müssen und Sonderbeauftragte *ad hoc* ernannt werden können. Sollten sich die Hauptorgane der UN für die Einrichtung eines Mechanismus zum Schutz von Journalisten entscheiden, wäre somit der Sonderbeauftragte schneller einsetzbar.

## II. Der SRSJ als Lösung aller Probleme?

Die Ausführungen zeigen, dass Handlungsbedarf zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten besteht und dieser sogar dringlich ist.<sup>209</sup> Dieses Ziel kann durch Einzelmandate in den UN erreicht werden. Dazu bestehen verschiedene Möglichkeiten, wobei die Erweiterung schon bestehender Ämter sowohl innerhalb des Generalsekretariats als auch innerhalb des UN-Menschenrechtsrats ausscheiden.<sup>210</sup> In Betracht kommen die Einsetzung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, wie es die Initiative fordert, oder die Einrichtung eines Sonderverfahrens des UN-Menschenrechtsrats. Die durch die Literatur ausgelösten Verwirrungen zur Unterscheidung von Sonderbeauftragten und Sonderberichterstattern und unabhängigen Experten kann in diesem Fall letztendlich dadurch dahinstehen, da für den Schutz von Journalisten, aufgrund der effektiveren Handlungsmöglichkeiten und der Eingliederung in das UN-System, die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für den Schutz von Journalisten zielführender ist.<sup>211</sup> *Reporter ohne Grenzen* fordert genau dies. Strukturell ergeben sich also keine Bedenken bei der Anknüpfung der Verbesserung des Schutzes von Journalisten an das Amt eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs. Die Idee, dass der SRSJ präventive, sofortige und auch kurative Aufgaben ausführt und dabei den Kommunikationskanal zwischen allen mit der Thematik beschäftigten nationalen und internationalen Stellen darstellt, ist mit den Aufgaben eines Sonderbeauftragten grundsätzlich auch inhaltlich vereinbar. Wie der SRSJ dann allerdings konkret inhaltlich arbeiten soll, stellt *Reporter ohne Grenzen* nicht ausführlich dar. Die Positionspapiere listen nur die schon benannten allgemeinen Aufgaben, darunter die Sammlung von Informationen und die Überwachung der Einhaltung völkerrechtlicher Vorschriften durch die Mitgliedstaaten.<sup>212</sup> Der SRSJ sollte sich zunächst einen Überblick über alle bisherige Maßnahmen auf vertikaler und horizontaler Ebene verschaffen, indem er Fakten durch Informationen zusammenträgt. Dabei sollte er auch eine intensive Überprüfung aller bisher nur ange-dachten und noch nicht umgesetzten Untersuchungen durch Sonderverfahren der UN

<sup>209</sup> Abschnitt D. I.

<sup>210</sup> Abschnitte E. I. 1. c) bb) und E. I. 2. c).

<sup>211</sup> Abschnitt E. I. 2. d).

<sup>212</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 3 f.

zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten vornehmen.<sup>213</sup> Außerdem könnte er die Situationen, in denen der Schutz von Journalisten fehlt oder nicht ausreichend ist, nach der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs kategorisieren. Möglich wären Kategorien der einzelnen Gewalttaten, bei denen solche gegen das Leben besonders dringend eingedämmt werden müssten, oder der Länder, in denen je nach Fallzahlen zuvörderst Handlungsbedarf besteht. In letzterem Fall könnte eine Unterteilung in die Kategorien von bewaffneten und unbewaffneten Konflikten stattfinden. Durch diese Einteilungen könnte der SRSJ schneller Überwachungs-, Beobachtungs- oder Vermittlungsfunktionen wahrnehmen, konkreten Handlungsbedarf ermitteln und dann tätig werden. Eine Konkretisierung der Vorstellung von den Aufgaben des SRSJ kann man aus der Idee von *Reporter ohne Grenzen* erschließen, die Einsetzung nach dem Vorbild des Mandats des Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte vorzunehmen.<sup>214</sup> Dieser beaufsichtigt ein Listenverfahren, bei dem Völkerrechtsverstöße durch Gewalttaten gegen Kinder festgehalten werden.<sup>215</sup> Dieses Listenverfahren hat zur Folge, dass durch einen hohen Listenplatz für die Akteure ein Anreiz geschaffen wird, davon gestrichen zu werden oder gar nicht erst auf die Liste gesetzt zu werden. In diesem Zusammenhang, wird erreicht, dass z. B. der Einsatz von Kindersoldaten von Beginn an verhindert wird.<sup>216</sup> Ein ähnliches Listenverfahren könnte auch vom SRSJ betreut werden. Bei diesem sollten die Staaten auf eine Liste gesetzt werden, in denen Gewalttaten gegen Journalisten juristisch folgenlos bleiben. Dadurch könnte der Druck auf diese Staaten erhöht werden, der Straflosigkeit entgegenzuwirken, um im Anschluss von der Liste gestrichen zu werden. Zwar erstellt *Reporter ohne Grenzen* jährlich allgemeine Ranglisten der Pressefreiheit,<sup>217</sup> allerdings könnte durch offizielle und vor allem detailliertere Listen der UN dieser Methode ein größeres politisches Gewicht verliehen werden, wobei indessen nicht ausgeschlossen wäre, dass dieses Listenverfahren durch eine Kooperation des SRSJ mit *Reporter ohne Grenzen* erarbeitet werden könnte.

Allerdings ergeben sich bei der Einsetzung eines Sonderbeauftragten nach den Vorstellungen von *Reporter ohne Grenzen* auch inhaltliche Bedenken. Die vorgeschlagene Bezeichnung des Amtes erweckt den Eindruck, dass dieses ausschließlich auf den Schutz von Journalisten zugeschnitten sein soll. Wie unter Abschnitt B. I. dargestellt wurde, folgen aus der Entwicklung der Medienlandschaft verschiedene Journalismusformen. Vor dem Hintergrund der Präzisierung der Bezeichnung auf den Schutz von Journalisten, wird die Debatte, ob z. B. das Bloggen oder andere Formen des Internetaktivismus journalistische Tätigkeiten darstellen, relevant, denn insbesondere in Ländern, in denen Journalisten besonders bedroht sind, entwickeln sich neue Formen der Nachrichtenübermittlung.<sup>218</sup> Berücksichtigt man diese Entwicklungen nicht, würden alle Personen,

<sup>213</sup> Zu diesem konkreten Vorschlag auch *Pape*, Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt, 88 f.

<sup>214</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Ein Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalisten, 5.

<sup>215</sup> *Pape*, Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt, 89.

<sup>216</sup> *V. Wrangel*, FAS (2011) Nr. 25, 9.

<sup>217</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Rangliste der Pressefreiheit 2020 Methodische Hinweise zur Erstellung, erhältlich im Internet: <[https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste\\_2020/Methodik\\_Rangliste\\_der\\_Pressefreiheit\\_2020\\_-\\_RSF.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2020/Methodik_Rangliste_der_Pressefreiheit_2020_-_RSF.pdf)> (besucht am 7. September 2020).

<sup>218</sup> Dazu, dass das Blogger journalistische Tätigkeiten ausführen können, *Stradmann*, Weblogs versus Journalismus, 6 f.

die an den Journalismus angelehnte Tätigkeiten ausführen, immer noch nicht ausreichend geschützt sein. Um dem entgegenzuwirken, könnte die Bezeichnung in „Sonderbeauftragter für den Schutz von Medienschaffenden, (*Special Representative for the Safety of Media Professionals*)“ geändert werden, sodass unter den Schutz alle Personen fallen, die Medien inhaltlich gestalten.<sup>219</sup>

## F. Fazit

Das Problem, dass Journalisten in ihrer Tätigkeit aufgrund von Angriffen eingeschränkt sind, besteht seit vielen Jahren und eine Besserung ist nicht in Sicht. Zensur, Inhaftierung und sogar der Tod sind nur Beispiele für mögliche Folgen der Tätigkeit, die Journalisten hauptberuflich ausführen. Die ständige Angst in der sie leben, kann auch nicht durch die kleinen Fortschritte, die die UN auf rechtlicher Ebene macht, relativiert werden. Der Aktionsplan der UN aus dem Jahr 2012 war ein Meilenstein in der Sensibilisierung für die Thematik, Ergebnisse zeigten sich jedoch nicht. Die Fallzahlen der Angriffe auf Journalisten stagnieren seitdem weiterhin.<sup>220</sup> Von einer, wie von *Heiko Maas* bezeichneten, bloßen „Querschnittsaufgabe“ der UN kann somit schon lange nicht mehr gesprochen werden.<sup>221</sup> Die Bedeutung des Journalismus für die Öffentlichkeit ist so groß, dass ohne eine Verbesserung der Gefährdungslage nicht nur Menschenrechte betroffen sind, sondern das gesamte Gesellschaftssystem gefährdet ist. Es besteht dringender Handlungsbedarf, um den bisherigen Maßnahmen der UN und anderer Stellen Gewicht zu verleihen oder neue Ansätze zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten zu entwickeln. Der Vorschlag von *Reporter ohne Grenzen*, einen Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für den Schutz von Journalisten einzusetzen, ist eine Möglichkeit, die Lücken im Verhältnis des *status quo* zur Gefährdungslage zu schließen. Allerdings zeigt die Erweiterung der Medienlandschaft auch, wie schnell sich Medienformen und die dahinterstehenden Tätigkeiten gerade in Hinblick auf Konfliktsituationen entwickeln, sodass nicht nur der Schutz von Journalisten, sondern aller Medienschaffenden berücksichtigt werden muss. Unabhängig von der konkreten Benennung des Sonderbeauftragten bleibt jedoch die Tatsache der dringenden Handlungsnotwendigkeit, um letztendlich die Presse-, Meinungs- und Informationsfreiheit und auch das Recht auf Leben auf nationaler und internationaler Ebene zu garantieren.

<sup>219</sup> Vgl. Abschnitt B. I.

<sup>220</sup> *Reporter ohne Grenzen*, Jahresbilanz der Pressefreiheit 2019.

<sup>221</sup> *Maas*, Antwort von Heiko Maas auf Offenen Brief von Abgeordneten des Bundestags, 1.

## SCHRIFTTUM

- Bednarz*, Klaus, „Ohne Zensur hätte der Krieg nur drei Tage gedauert“, in: Löffelholz, Martin (Hrsg), *Krieg als Medienereignis*, Wiesbaden 1993, 149–152.
- Blumenwitz*, Dieter, *Friedenssicherung*, in: Wolfrum, Rüdiger/Prill, Norbert J./Brückner, Jens A. (Hrsg), *Handbuch Vereinte Nationen*, München 1977, 135–140.
- Brühl*, Tanja, *Vereinte Nationen und internationale Politik*, in: Sauer, Frank/Masala, Carlo (Hrsg), *Handbuch internationale Beziehungen*, 2. Auflage, Wiesbaden 2017, 707–732.
- Campbell*, Patricia J./*MacKinnon*, Aran/*Stevens*, Christy R., *An Introduction to Global Studies*, Hongkong 2010.
- Choracco Marcesse*, Silvia, *The United Nations’ Role in Promotion the Safety of Journalists from 1945 to 2016*, in: Carlsson, Ulla/Pöyhtäri, Reeta (Hrsg), *The Assault on Journalism. Building knowledge to protect freedom of expression*, Göteborg 2017, 45–60.
- Dernbach*, Beatrice, *Die Vielfalt des Fachjournalismus. Eine Systematische Einführung*, Wiesbaden 2010.
- Doeker*, Günther, *Grundsätze der Vereinten Nationen*, in: Wolfrum, Rüdiger/Prill, Norbert J./Brückner, Jens A. (Hrsg), *Handbuch Vereinte Nationen*, München 1977, 164–167.
- Villan Duran*, Carlos, *Lights and Shadows of the new United Nations Human Rights Council*, *International Journal of Human Rights (SUR)*, Volume 3, Number 5, 6–17.
- Epping*, Volker/*Hillgruber*, Christian, *Beck’scher Online-Kommentar Grundrechte*, 42. Edition, Stand: 1. Dezember 2019, München.
- Fasulo*, Linda, *An Insider’s Guide to the UN*, New Haven/London 2004.
- Gareis*, Sven Bernhard/*Varwick*, Johannes, *Die Vereinten Nationen*, 5. Auflage, Opladen/Toronto 2014.
- Gebauer*, Matthias/*Popp*, Maximilian/*Schult*, Christoph, *Der Spiegel vom 24. Februar 2018, Der Fall Deniz Yücel. Eine Rekonstruktion*, erhältlich im Internet: <<https://www.spiegel.de/spiegel/der-fall-deniz-yuecel-eine-rekonstruktion-a-11-951-00.html>> (besucht am 7. September 2020).
- Grabitz*, Eberhard (Begr)/*Hilf*, Meinhard/*Nettesheim*, Martin (Hrsg), *Das Recht der Europäischen Union*, München, Stand: 70. EL Mai 2020.
- Hanitzsch*, Thomas/*Lauerer*, Corinna/*Steindl*, Nina, *Komplexität managen. Organisatorische, konzeptionelle und methodische Herausforderungen in der internationalen Verbundforschung am Beispiel der „World of Journalism Study“*, in: Dernbach, Beatrice/Godulla, Alexander/Sehl, Annika (Hrsg), *Komplexität im Journalismus*, Wiesbaden 2019, 41–50.
- Hermann*, Rainer, *Frankfurter Allgemeine aktualisiert am 3. Juli 2020, Der Prozess um den Knochensäge-Mord beginnt*, erhältlich im Internet: <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/fall-khashoggi-der-prozess-um-den-knochensaegel-mord-beginnt-16843817.html>> (besucht am 7. September 2020).
- Heslop*, Andrew, *WAN-IFRA Supports Initiative to Appoint UN Special Representative for the Safety of Journalists vom 9. März 2016*, erhältlich im Internet:

- <<https://www.wan-ifra.org/articles/2016/03/09/wan-ifra-supports-initiative-to-appoint-un-special-representative-for-the-safety>> (besucht am 7. September 2020).
- Hobe*, Einführung/*Kimminich*, Otto (Begr), Einführung in das Völkerrecht, 10. Auflage, Tübingen 2014.
- Hoffmann*, Olaf, Journalismus und Public Relations, Ein Theorieentwurf der Intersystembeziehungen in sozialen Konflikten, 2. erweiterte Auflage, Wiesbaden 2007.
- Huck*, *Winfriedl Kurkin*, Claudia, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 78, 2018, 375–424.
- Jarolimek*, Stefan, Die Transformation von Öffentlichkeit und Journalismus. Modellentwurf und das Fallbeispiel Belarus, Leipzig 2007.
- Joseph*, Sarah/*McBeth*, Adam, Research Handbook on International Human Rights Law, Cheltenham/Northampton, 2010.
- Kabalak*, Alihan/*Priddat*, Birger P./*Rhomberg*, Markus, Medien als Schnittstelle zwischen politischen und ökonomischen Strukturen – Politische Kommunikation in der Perspektive der Institutionenökonomie, in: Pfetsch, Barbara/Adam, Silke (Hrsg), Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen, 52–70.
- Karlsruh*, John, Special Representatives of the Secretary-General as Norm Arbitrators? Understanding Bottom-up Authority in UN Peacekeeping, Global Governance, Volume 19, Number 4, 2013, 525–544.
- Kepplinger*, Hans Mathias, Journalismus als Beruf, Wiesbaden 2011.
- Klee*, Josef, Das Personalwesen in der Verwaltung der Vereinten Nationen, Personal, Volume 32, Number 1, 1980, 7–9.
- Krüger*, Paul-Anton, Jamal Khashoggi. Der Unbequeme, Süddeutsche Zeitung vom 11. Oktober 2018, erhältlich im Internet: <<https://www.sueddeutsche.de/politik/verschwindener-journalist-jamal-khashoggi-der-unbequeme-1.4164482>> (besucht am 7. September 2020).
- Lagoni*, Rainer, Resolution, Erklärung, Beschluß, in: Wolfrum, Rüdiger/Prill, Norbert J./Brückner, Jens A. (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, München 1977, 358–364.
- Lange*, Peter, Tagesschau-Bericht vom 19. Dezember 2019, Ein Mann mit besten Beziehungen, erhältlich im Internet: <<https://www.tagesschau.de/ausland/kuciak-kocner-101.html>> (besucht am 7. September 2020).
- Laurenti*, Jeffrey, Financing the United Nations, in: Krasno, Jean E. (Hrsg), The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society, Colorado/London 2004, 271–310.
- Löffelholz*, Martin, Paradigmengeschichte der Journalismusforschung, in: Löffelholz, Martin/Rothenberger, Liane (Hrsg), Handbuch Journalismustheorien, Wiesbaden 2016, 29–58.
- Martens*, Jens/*Obenland*, Wolfgang, Die Agenda 2030. Globale Zukunftsziele für Nachhaltige Entwicklung, Bonn/Osnabrück 2016.
- Meier*, Klaus, Journalistik, 4. Auflage, Konstanz/München 2018.
- Mostyn*, Alexandra, taz-Bericht vom 13. Januar 2020, Ein System vor Gericht, erhältlich im Internet: <<https://taz.de/Prozess-im-Fall-Jan-Kuciak/!5652266/>> (besucht am 7. September 2020).
- Neuberger*, Christoph/*Kapern*, Peter, Grundlagen des Journalismus, Wiesbaden 2013.

- Nowrot*, Karsten, Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht. Konsequenzen der Beteiligung transnationaler Unternehmen an den Rechtssetzungsprozessen im internationalen Wirtschaftssystem, Berlin 2006.
- Ott*, Marvin C., Mediation as a Method of Conflict Resolution: Two Cases, International Organisation, Volume 26, Number 4, 1972, 595–618.
- Pape*, Katja, Der Schutz der Presse im bewaffneten Konflikt, Berlin 2013.
- Pechota*, Vratislav, The Quiet Approach: A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Case of Peace, in: Raman, K. Venkata (Hrsg), Dispute Settlement Through the United Nations, New York 1977, 577–684.
- Prill*, Norbert J., Streitkräfte in den Vereinten Nationen, in: Wolfrum, Rüdiger/Prill, Norbert J./Brückner, Jens A. (Hrsg), Handbuch Vereinte Nationen, München 1977, 422–430.
- Puchala*, Donald J., The Secretary-General and His Special Representatives, in: Rivlin, Benjamin/Gordenker, Leon (Hrsg), The Challenging Role of the UN Secretary-General, Westport/Connecticut 1993, 81–97.
- Radsch*, Courtney, CPJ joins call for UN to appoint special representative for safety of journalists vom 29. April 2016, erhältlich im Internet: <<https://cpj.org/2016/04/cpj-joins-call-for-un-to-appoint-special-represent/>> (besucht am 7. September 2020).
- Domínguez Redondo*, Elvira, Rethinking the Legal Foundations of Control in International Human Rights Law – The Case Of Special Procedures, Netherlands Quarterly of Human Rights, Volume 29/3, 2011, 261–288.
- von Rimscha*, Bjørn/Siegert, Gabriele, Medienökonomie. Eine problemorientierte Einführung, Wiesbaden 2015.
- von Ruckteschell*, Ingo, Personalverträge der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen: German Review on the United Nations, Volume 30, Number 4, 1982, 127–131.
- Rudolf*, Beate, Die thematischen Berichtersteller und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission. Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, Berlin 2000.
- Schubert*, Simone, Die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte durch nationale Aktionspläne, Berlin 2019.
- Simma*, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas, The Charter of the United Nations. A Commentary, Volume II, 3. Auflage, Oxford 2002.
- Stachursky*, Benjamin, OHCHR, in: Freistein, Katja/Leininger, Julia (Hrsg), Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure, München 2012, 192–198.
- Stradmann*, Stefanie, Weblogs versus Journalismus. Zwischen Konkurrenz und Komplementarität, Hamburg 2010.
- Tietje*, Christian, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001.
- Unser*, Günther, Die UNO, Aufgaben Strukturen Politik, 7. Auflage, München 2004.
- Vitzthum*, Wolfgang Graf/Proelß, Alexander (Hrsg), Völkerrecht, 8. Auflage, Berlin/Boston 2019.
- Wesel*, Reinhard, Die UNO, Aufgaben und Arbeitsweisen, München 2019.
- Medien und internationale Politik, in: Sauer, Frank/Masala, Carlo (Hrsg), Handbuch internationale Beziehungen, 2. Auflage, Wiesbaden 2017, 1119–1147.



*von Wrangel, Cornelia, „Täter müssen schneller bestraft werden“. Die UN-Sonderbeauftragte Coomaraswamy über Kinder als Selbstmordattentäter, Angriffe auf Schulen und afghanische Tanzknaben, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) vom 26. November 2011, Nummer 25, 9.*

## DOKUMENTENVERZEICHNIS

- Economic and Social Council, Summary or arbitrary executions, *E/RES/1982/35* vom 7. Mai 1982, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/E/RES/1982/35>> (besucht am 7. September 2020).
- General Assembly, The safety of journalists and the issue of impunity, *A/RES/74/157* vom 23. Januar 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/RES/74/157>> (besucht am 7. September 2020).
- The safety of journalists and the issue of impunity, Report of the Secretary-General, *A/74/314*, vom 16. August 2019, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/74/314>> (besucht am 7. September 2020).
  - Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, *A/74/181* vom 17. Juli 2019, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/74/181>> (besucht am 7. September 2020).
  - The safety of journalists and the issue of impunity, *A/RES/72/175* vom 28. Januar 2018, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/RES/72/175>> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the work of the Organization, *A/72/1* vom 28. Juli 2017, erhältlich im Internet: <[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/72/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/1)> (besucht am 7. September 2020).
  - The safety of journalists and the issue of impunity, *A/RES/70/162* vom 10. Februar 2016, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/RES/70/162>> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the work of the Organization, *A/70/1* vom 22. Juli 2015, erhältlich im Internet: <[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/1)> (besucht am 7. September 2020).
  - The safety of journalists and the issue of impunity, *A/RES/68/163* vom 21. Februar 2014, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/RES/68/163>> (besucht am 7. September 2020).
  - The safety of journalists and the issue of impunity, *A/RES/69/185* vom 11. Februar 2015, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/RES/69/185>> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the work of the Organization, *A/68/1* vom 19. August 2013, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/a/68/1>> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the work of the Organization, *A/57/1* vom 28. August 2002, zum Download erhältlich im Internet: <<https://digitallibrary.un.org/record/473410>> (besucht am 7. September 2020).
  - The rights of the child, *A/RES/51/77* vom 20. Februar 1997, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/RES/51/77>> (besucht am 7. September 2020).
  - Human rights in armed conflicts: protection of journalists engaged in dangerous missions in areas of armed conflict, *A/RES/3245(XXIX)* vom 29. November 1974, erhältlich im Internet: <[https://undocs.org/en/A/RES/3245\(XXIX\)](https://undocs.org/en/A/RES/3245(XXIX))> (besucht am 7. September 2020).

- Protection of journalists engaged in dangerous missions in areas of armed conflict, *A/RES/3058(XXVIII)* vom 2. November 1973, erhältlich im Internet: <[https://undocs.org/en/A/RES/3058\(XXVIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/3058(XXVIII))> (besucht am 7. September 2020).
  - Protection of journalists engaged in dangerous missions in areas of armed conflict, *A/RES/2854(XXVI)* vom 20. Dezember 1971, erhältlich im Internet: <[https://undocs.org/en/A/RES/2854\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2854(XXVI))> (besucht am 7. September 2020).
  - Protection of journalists engaged in dangerous missions in areas of armed conflict, *A/RES/2673(XXV)* vom 9. Dezember 1970, erhältlich im Internet: <[https://undocs.org/en/A/RES/2673\(XXV\)](https://undocs.org/en/A/RES/2673(XXV))> (besucht am 7. September 2020).
- Human Rights Commission, Impunity, *Resolution 2005/81* vom 21. April 2005, erhältlich im Internet: <<https://www.refworld.org/docid/45377c930.html>> (besucht am 7. September 2020).
- Report of the Special Rapporteur on implementing the right to access to information, access to information for purposes of education on and prevention of HIV/AIDS, and the right to freedom of expression and counter-terrorism measures, *E/CN.4/2004/62* vom 12. Dezember 2003, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/E/CN.4/2004/62>> (besucht am 7. September 2020).
  - Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, *E/CN.4/RES/2000/82* vom 27. April 2000, zum Download erhältlich im Internet: <[https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=4780](https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4780)> (besucht am 7. September 2020).
  - Human rights defenders, *E/CN.4/RES/2000/61* vom 27. April 2000, zum Download erhältlich im Internet: <[https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=4764](https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4764)> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Special Rapporteur on the right to seek and receive information, national security laws, criminal libel, new information technologies, and women and freedom of expression, *E/CN.4/1999/64* vom 29. Januar 1999, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/E/CN.4/1999/64>> (besucht am 7. September 2020).
  - Question of integrating the rights of women into the human rights mechanisms of the United Nations and the elimination of violence against women, *E/CN.4/RES/1994/45* vom 4. März 1994, zum Download erhältlich im Internet: <[https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=4220](https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4220)> (besucht am 7. September 2020).
  - Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/45, *E/CN.4/1994/33* vom 26. Januar 1994, erhältlich im Internet: <<https://www.undocs.org/en/E/CN.4/1994/33>> (besucht am 7. September 2020).
  - Right to freedom of opinion and expression, *E/CN.4/RES/1993/45* vom 5. März 1993, zum Download erhältlich im Internet: <[https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=4119](https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4119)> (besucht am 7. September 2020).
- Human Rights Council, Situation of human rights in Colombia. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *A/HRC/43/3/Add.3* vom 8. Mai 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/43/3/Add.3>> (besucht am 7. September 2020).

- Combating violence against women journalists. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, *A/HRC/44/52* vom 6. Mai 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/44/52>> (besucht am 7. September 2020).
- Practices of so-called “conversion therapy”. Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, *A/HRC/44/53* vom 1. Mai 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/44/53>> (besucht am 7. September 2020).
- Situation of human rights in Honduras. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Honduras, *A/HRC/43/3/Add.2*, vom 2. April 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/43/3/Add.2>> (besucht am 7. September 2020).
- Situation of human rights in Guatemala. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *A/HRC/43/3/Add.1* vom 17. Januar 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/43/3/Add.1>> (besucht am 7. September 2020).
- Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran. Report of the Secretary-General, *A/HRC/43/20* vom 17. Januar 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/43/20>> (besucht am 7. September 2020).
- Situation of human rights in Afghanistan, and technical assistance achievements in the field of human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *A/HRC/43/74* vom 16. Januar 2020, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/43/74>> (besucht am 7. September 2020).
- Investigation of, accountability for and prevention of intentional State killings of human rights defenders, journalists and prominent dissidents. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, *A/HRC/41/36* vom 4. Oktober 2019, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/41/36>> (besucht am 7. September 2020).
- The safety of journalists, *A/HRC/RES/39/6* vom 5. Oktober 2018, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/RES/39/6>> (besucht am 7. September 2020).
- Safety of journalists. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *A/HRC/39/23* vom 6. August 2018, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/39/23>> (besucht am 7. September 2020).
- The safety of journalists, *A/HRC/RES/33/2* vom 6. Oktober 2016, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/RES/33/2>> (besucht am 7. September 2020).
- Human rights and the environment, *A/HRC/RES/28/11* vom 7. April 2015, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/RES/28/11>> (besucht am 7. September 2020).
- The safety of journalists, *A/HRC/RES/27/5* vom 2. Oktober 2014, erhältlich im Internet: <<https://www.undocs.org/A/HRC/RES/27/5>> (besucht am 7. September 2020).
- Technical assistance and capacity-building to improve human rights in the Sudan, *A/HRC/27/L.30/Rev.1* vom 25. September 2014, erhältlich im Internet: <[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/27/L.30/Rev.1](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/L.30/Rev.1)> (besucht am 7. September 2020).

- Mandate of the Independent Expert on minority issues, *A/HRC/RES/25/5* vom 11. April 2014, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/hrc/res/25/5>> (besucht am 7. September 2020).
- Safety of journalists, *A/HRC/RES/21/12* vom 9. Oktober 2012, erhältlich im Internet: <<https://www.undocs.org/A/HRC/RES/21/12>> (besucht am 7. September 2020).
- Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, *A/HRC/20/17* vom 4. Juni 2012, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/20/17>> (besucht am 7. September 2020).
- Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, *A/HRC/20/22* vom 10. April 2012, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/20/22>> (besucht am 7. September 2020).
- Special Rapporteur in the field of cultural rights, *A/HRC/RES/19/6* vom 3. April 2012, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/RES/19/6>> (besucht am 7. September 2020).
- Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, *A/HRC/19/55* vom 21. Dezember 2011, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/19/55>> (besucht am 7. September 2020).
- Review of the work and functioning of the Human Rights Council, *A/HRC/RES/16/21*, vom 12. April 2011, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/RES/16/21>> (besucht am 7. September 2020).
- The human right to safe drinking water and sanitation, *A/HRC/RES/16/2* vom 8. April 2011, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/en/A/HRC/Res/16/2>> (besucht am 7. September 2020).
- Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, *A/HRC/14/23* vom 20. April 2010, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/14/23>> (besucht am 7. September 2020).
- Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, *A/HRC/11/4* vom 30. April 2009 erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/11/4>> (besucht am 7. September 2020).
- Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo, *A/HRC/7/14* vom 28. Februar 2008, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/A/HRC/7/14>> besucht am 7. September 2020).
- Follow up to Human Rights Council resolution 5/1, *A/HRC/DEC/6/102* vom 27. September 2007, erhältlich im Internet: <[https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A\\_HRC\\_DEC\\_6\\_102.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf)> (besucht am 7. September 2020).
- Institution-building of the United Nations Human Rights Council, *A/HRC/RES/5/1*, vom 18. Juni 2007, erhältlich im Internet: <<http://hrlibrary.umn.edu/iwraw/Inst-building-UN.pdf>> (besucht am 7. September 2020).

- UNESCO, Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit, erhältlich im Internet: <[https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/ge-UN\\_Plan\\_on\\_Safety\\_Journalists\\_CEB\\_approved.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/ge-UN_Plan_on_Safety_Journalists_CEB_approved.pdf)> (besucht am 7. September 2020).
- *Reporters Without Borders*, Safety Guide For Journalists. A handbook for reporters in high-risk environments, erhältlich im Internet: <[https://www.unesco.de/sites/default/files/2019-01/Safety\\_guide\\_for%20Journalists.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2019-01/Safety_guide_for%20Journalists.pdf)> (besucht am 7. September 2020).
- Security Council, Protection of civilians in armed conflict, Report of the Secretary-General, *S/2019/373* vom 7. Mai 2019, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/S/2019/373>> (besucht am 30. April 2020).
- Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, *S/2015/453* vom 18. Juni 2015, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/S/2015/453>> (besucht am 7. September 2020).
  - Protection of civilians in armed conflict, *S/RES/2222 (2015)* vom 27. Mai 2015, erhältlich im Internet: <[https://undocs.org/en/S/RES/2222\(2015\)](https://undocs.org/en/S/RES/2222(2015))> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, *S/2013/689* vom 22. November 2013, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/S/2013/689>> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, *S/2012/376* vom 22. Mai 2012, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/S/2012/376>> (besucht am 7. September 2020).
  - Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, *S/2007/643* vom 28. Oktober 2007, erhältlich im Internet: <<https://undocs.org/S/2007/643>> (besucht am 7. September 2020).
  - Protection of civilians in armed conflict, *S/RES/1738 (2006)* vom 23. Dezember 2006, erhältlich im Internet: <<https://www.refworld.org/docid/45c30c6fc.html>> (besucht am 7. September 2020).

## **Beiträge zum Europa- und Völkerrecht**

ISSN 1868-1182 (print)  
ISSN 1868-1190 (elektr.)

### **Bislang erschienene Hefte**

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtsystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6
- Heft 10 Karsten Nowrot, Der Einsatz von Tieren in bewaffneten Konflikten und das Humanitäre Völkerrecht, Mai 2014, ISBN 978-3-86829-690-7
- Heft 11 Romy Klimke, Das heimliche Ritual – Weibliche Genitalverstümmelung in Europa, April 2015, ISBN 978-3-86829-746-1

- Heft 12 Miriam Elsholz, Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“ – Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015, März 2016, ISBN 978-3-86829-828-4
- Heft 13 Beatrice Garske/Kristin Hoffmann, Die Gemeinsame Agrarpolitik nach der Reform 2013: Endlich nachhaltig?, März 2016, ISBN 978-3-86829-830-7
- Heft 14 Lasse Lemmermann, Das Recht auf angemessene Ernährung im UN-Sozialpakt, Februar 2017, ISBN 978-3-86829-883-3
- Heft 15 Katja Rath, Quo Vadis CJEU – Unsettling jurisdiction on public access to environmental information, Dezember 2017, ISBN 978-3-86829-922-9
- Heft 16 Karl Boehmwald Porta, Das chilenische und das deutsche Wasserrecht im Vergleich, April 2018, ISBN 978-3-86829-951-9
- Heft 17 Luise Jachmann, Das Ende der materiellen Präklusion: Die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 (C-137/14) und die Reaktion des deutschen Gesetzgebers, Februar 2019, ISBN 978-3-86829-985-4
- Heft 18 Alexander Ganepola, Internationale Streitbeilegung im Südchinesischen Meer -Eine völkerrechtliche Analyse der Territorialstreitigkeiten im Kontext des Schiedsspruchs „The Philippines v. China, November 2019, ISBN 978-3-96670-017-7
- Heft 19 Patricia Elstermann, Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE – Chancen und Herausforderungen der zwischenstaatlichen friedlichen Streitbeilegung, Februar 2020, ISBN 978-3-96670-030-6
- Heft 20 Annika Rauch, Autonome Waffensysteme und Völkerrecht: Stand der wissenschaftlichen Diskussion, offene Forschungsfragen und aktuelle Regelungsanstrengungen im internationalen System, Mai 2020, ISBN 978-3-96670-038-2
- Heft 21 Sebastian Bering, Solange bis Vergessen – Kritische Analyse der Entwicklung und gegenwärtigen Position der BVerfG-Rechtsprechung zum Verhältnis von EU-Recht und den Grundrechten des Grundgesetzes, September 2020, ISBN 978-3-96670-057-3
- Heft 22 Alina Vogelsang, Ein UN-Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalistinnen und Journalisten Eine Analyse zur Notwendigkeit der Einführung dieses Amtes anhand einer Initiative von Reporter ohne Grenzen, Juli 2021, ISBN 978-3-96670-081-8