



FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION For Freedom.

**POLICY PAPER**

# **WIDERSTAND GEGEN UNGERECHTIGKEIT**

**Anwälte als Menschenrechtsverteidiger**


Dr. Salim Amin, Niklas Malte Müller, Dr. Michaela Lissowsky

# Impressum

## Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Truman Haus  
Karl-Marx-Straße 2  
14482 Potsdam-Babelsberg  
Deutschland

 /freiheit.org

 /FriedrichNaumannStiftungFreiheit

 /FNFreiheit

## Autorinnen und Autoren

Dr. Salim Amin,  
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Niklas Malte Müller,  
Deutscher Anwaltverein

Dr. Michaela Lissowsky,  
Direktorin des Human Rights Hub (Genf)  
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

## Redaktion

Fachbereich Wissenschaft und Politische Strategie  
Abteilung Globale Themen  
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

## Kontakt

Telefon: +49 30 22 01 26 34  
Fax: +49 30 69 08 81 02  
E-Mail: [service@freiheit.org](mailto:service@freiheit.org)

## Datum

November 2023

## Hinweise zur Verwendung dieser Publikation

Bei dieser Publikation handelt es sich um ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Sie steht unentgeltlich zur Verfügung und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf von Parteien oder Wahlhelfern im Rahmen eines Wahlkampfes (Bundestagswahlen, Landtagswahlen, Kommunalwahlen oder Europawahlen) nicht zu Wahl-werbezwecken verwendet werden.

## Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

# Table of contents

<b>1. VORWORT</b>	<b>4</b>
<b>2. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>3. ANWÄLTE IN KONFLIKTSITUATIONEN</b>	<b>5</b>
3.1. Angriffe auf Anwälte durch staatliche Akteure	6
3.2. Angriffe auf Anwälte durch nicht staatliche Akteure	6
3.3. Angriffe auf Anwaltskammern	6
<b>4. VERTEIDIGUNG BÜRGERLICHER UND POLITISCHER RECHTE IN EUROPA</b>	<b>7</b>
4.1. Gesetzliche Reformen des Rechtsstaats	7
4.2. Strategische Prozessführung und Hasskampagnen	8
<b>5. DAS NEUE EUROPÄISCHE ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE ANWALTSCHAFT</b>	<b>9</b>
5.1. Grundlegende rechtliche Anforderungen an ein bindendes Übereinkommen	9
5.2. Wirksamkeit eines bindenden Übereinkommens	10
<b>6. SCHLUSSBETRACHTUNG UND EMPFEHLUNG</b>	<b>10</b>
<b>7. LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>11</b>

# 1. Vorwort

Es ist unglaublich mutig, den Kampf mit einem Staatsapparat aufzunehmen, der die Freiheit und Grundrechte unterdrückt – besonders in Staaten, die die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien gerade abbauen oder schon vollkommen missachten. Weltweit stehen mutige Anwältinnen und Anwälte vor der Entscheidung zwischen dem eigenen Wohlergehen, der beruflichen Integrität und dem Einsatz für ihre Mandanten.

Anwälte und Anwältinnen sind die treibende Berufsgruppe, wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen anzuklagen und Menschenrechte zu verteidigen. Dabei stoßen sie auf enorme Herausforderungen. Sie halten richterlichen Verzögerungstaktiken und Gängelei stand, während sie ihre Mandanten vor Gericht vertreten und gleiche Rechte einfordern. Sie geraten so selbst in den Fokus von Verfolgung und Attacken. Anwältinnen und Anwälte werden bedroht, müssen ihre Zulassung abgeben, werden aus fadenscheinigen Gründen vernommen oder gar willkürlich verhaftet, landen für lange Zeit im Gefängnis oder retten sich ins Exil. Anwälte und Anwältinnen gehören zu den am meisten verfolgten Berufsgruppen.

Autokratische Regime wollen gezielt das rechtsstaatliche Handeln von Anwältinnen und Anwälten unterbinden, aber auch das vertrauensvolle Verhältnis zu ihren Mandanten zerstören, besonders wenn diese selbst verfolgte Oppositionspolitiker, Journalisten oder Aktivisten sind. Beunruhigend ist die Entwicklung, Gerichtsverfahren gegen Rechtsanwälte und -anwältinnen selbst wegen ihrer Verteidigungstätigkeit einzuleiten.

Auch für Rechtsanwälte und -anwältinnen markiert die UN-Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern eine Errungenschaft im menschenrechtlichen Schutzsystem. Wie andere berufliche Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen hat die Anwaltschaft das Recht, Beschwerden und Petitionen gegen Einzelpersonen und staatliche Stellen bei nationalen und internationalen Justizbehörden und Institutionen einzureichen. Die Erklärung gewährt Menschenrechtsanwälten und -anwältinnen das Recht, an öffentlichen Anhörungen teilzunehmen und sich eine Meinung über die Einhaltung von nationalem Recht und geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu bilden. Anwälten und Anwältinnen soll nicht das Privileg, sondern das Recht gewährt werden, ihren Mandanten ein fachlich qualifizierter Rechtsbeistand zu sein.

Menschenrechtsanwälte und -anwältinnen werden immer an vorderster Stelle im rechtsstaatlichen Kampf für Grund- und Menschenrechte stehen. Umso wichtiger ist es, sie selbst als Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen zu betrachten und in ihrem Wirken gegen freiheitsfeindliche und menschenrechtsverachtende Regierungen zu unterstützen. Sie sind sehr häufig die letzte Hoffnung für verfolgte Oppositionelle, Journalisten und Kulturschaffende. All diese Punkte sollen in diesem Papier erörtert werden.

## **Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**

*Stellvertretende Vorsitzende des Vorstandes  
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
und ehemalige Bundesjustizministerin*

## 2. Einleitung

Anwälte und die Anwaltschaft spielen eine unverzichtbare Rolle, wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen nachhaltig zu bekämpfen und zu beseitigen. Sie bieten verschiedene Formen von Rechtsschutz wie Rechtsbeistand, Opfervertretung, einen angemessenen Zugang zur Justiz usw. Der Menschenrechtscharakter ihrer Kernarbeit, die etwa darin besteht, für den Rechtsstaat einzutreten oder Journalisten, Menschenrechtsaktivisten und Oppositionspolitiker zu verteidigen, macht sie in der Tat zu Menschenrechtsverteidigern. Doch nicht jeder Anwalt ist gleichzeitig auch ein Menschenrechtsverteidiger. Als Menschenrechtsverteidiger lassen sich nur diejenigen bezeichnen, die allein oder in Zusammenarbeit mit anderen auf nationaler und internationaler Ebene für den Schutz und die Verwirklichung von Menschenrechten und Grundfreiheiten eintreten. Zu Menschenrechtsverteidigern werden sie de facto aufgrund ihres Engagements im Kampf für Menschenrechte (UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger, 8. März 1999, Artikel 1, OHCHR, n.d.).

In repressiven Regimen und in Konfliktsituationen gehört die Anwaltschaft genau aus diesem Grund weltweit zu den am meisten verfolgten Berufsgruppen. Infolgedessen sehen sich Menschenrechtsanwälte bei ihrer Arbeit häufig mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert. So werden sie etwa als Verräter bezeichnet, bedroht, am Zugang zu Gerichtssälen gehindert, willkürlich verhaftet, ins Gefängnis und ins Exil geschickt oder permanent überwacht und gesellschaftlich isoliert. Dies führt wiederum zu einer gesellschaftlichen Stigmatisierung von Menschenrechtsanwälten und hat zur Folge, dass man sie sowohl in autoritären Regimen als auch bei bewaffneten Konflikten oder schweren gesellschaftlichen Unruhen, heutzutage in zunehmendem Maße aber auch in aufstrebenden und etablierten Demokratien, als Unruhestifter darstellt.

Dieses Grundsatzpapier befasst sich mit den dringenden Problemen, denen Anwälte als Menschenrechtsverteidiger in ihrem Kampf um die Förderung von Menschenrechten und den Schutz von Grundfreiheiten gegenüberstehen. Die Analysen dieses Papiers stützen sich im Wesentlichen auf die Diskussionen der internationalen Konferenz, die von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und vom Deutschen Anwaltverein am 8. Dezember 2022 in Berlin veranstaltet wurde. Das Hauptaugenmerk der Konferenz lag auf Anwälten als Menschenrechtsverteidigern in Konfliktsituationen in Europa und auf den neuen Schutzmechanismen auf europäischer Ebene. Zu den Teilnehmern gehörten unter anderem Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann, renommierte Menschenrechtsanwälte und Politiker. Margaret L. Satterthwaite, UN-Sonderberichterstatterin zur Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, wandte sich in einer vorab aufgezeichneten Erklärung an das Plenum. Nichtsdestoweniger stammen die in diesem Papier enthaltenen Analysen und Schlussfolgerungen ausschließlich aus der Feder der Autoren.<sup>1</sup>

Anwälte, die bei ihrer Arbeit bedroht werden, benötigen Schutz. Der einzige Schritt nach vorne besteht darin, sie als gefährdete Berufsgruppe anzusehen. Welches sind die bestehenden und die neuen internationalen Schutzmechanismen? Neben dieser Einleitung umfasst das Papier die Abschnitte 1) Anwälte in Konfliktsituationen<sup>2</sup>, 2) Verteidigung bürgerlicher und politischer Rechte in Europa, 3) Das neue europäische Übereinkommen über den Schutz der Anwaltschaft und 4) Schlussbemerkungen und politische Empfehlungen.

## 3. Anwälte in Konfliktsituationen

Die Situation von Menschenrechtsanwälten in Konfliktsituationen ist besonders heikel, denn Anwälte sind in hohem Maße von den Umständen abhängig, unter denen sie arbeiten. Nicht ohne Grund werden sie bisweilen als Seismografen des Rechtsstaats bezeichnet. In besonderem Maße trifft dies natürlich dann zu, wenn sich die Lage in ihren Herkunftsländern dramatisch verschlechtert – oftmals aufgrund des Ausbruchs von Kriegen und inneren Unruhen. Bei Kriegen und inneren Unruhen gehört die Anwaltschaft somit zu den am meisten verfolgten Berufsgruppen auf der

Welt, was in erster Linie auf die Grundkonstellation in solchen Situationen zurückzuführen ist. Die Anwaltschaft steht für den Rechtsstaat und für einen wirksamen Schutz von Menschenrechten. Das macht sie zum Ziel von Angriffen verschiedener Art, die sich grob in drei Kategorien einteilen lassen: (1) Angriffe durch staatliche Akteure auf Anwälte selbst, (2) Angriffe durch nicht staatliche Akteure, z. B. durch Kriminelle, auf Anwälte selbst, gegen die der Staat keinen wirksamen Schutz mehr gewährleistet, und (3) Angriffe durch staatliche Akteure auf Anwaltvereine und -verbände.

<sup>1</sup> Der aufrichtige Dank der Autoren gilt André Kutschmann, Dr. András Kádár und Dr. Moritz Moelle für ihre unschätzbare wertvollen Kommentare und Empfehlungen bei der Überarbeitung dieses Papiers.

<sup>2</sup> Für die Zwecke dieses Papiers wird Russland als Konfliktland betrachtet, da es an internationalen Konflikten wie der aggressiven Invasion in der Ukraine und an Völkerrechtsverletzungen in Abchasien und Südossetien beteiligt ist.

### 3.1 Angriffe auf Anwälte durch staatliche Akteure

Zu Angriffen auf Anwältinnen und Anwälte durch Regierungen oder direkte staatliche Akteure gehören unter anderem Drohungen, Einschüchterungen, die Einmischung in die Ausübung ihrer beruflichen Aktivitäten, willkürliche Verhaftungen, Verfolgungen und sogar Morde. In Staaten, in denen die Zulassung als Anwalt ohnehin schon staatlich kontrolliert wird, schließt dies zudem auch den drohenden Verlust der Zulassung oder deren tatsächlichen Entzug und ein Berufsverbot mit ein. Anwälte werden häufig mit ihren Mandanten gleichgesetzt – jeder, der einen mutmaßlichen Terroristen oder Dissidenten verteidigt, ist selbst ein Terrorist oder Dissident. All dies geschieht insbesondere zu dem Zweck, die Verteidigung von Regimekritikern einzuschränken oder zu verhindern, aber auch deshalb, weil Anwälte als Verbündete der „Feinde“ und „ausländische Agenten“ angesehen werden, was wiederum selbst Teil der Einschüchterungsmaßnahmen ist.

Eine Stigmatisierung von Menschenrechtsanwälten als „ausländische Agenten“ ist derzeit in Russland zu beobachten, wo sich zahlreiche Anwaltsorganisationen, die für Menschenrechte eintreten, diesem Vorwurf ausgesetzt sehen. Das bedeutet für sie kein Berufsverbot, denn sie können weiterhin ihrer Arbeit nachgehen. Allerdings untergräbt die Stigmatisierung ihre Glaubwürdigkeit in den Augen der Öffentlichkeit und die Behörden arbeiten nicht länger mit ihnen zusammen. Auf diese Weise wird den Anwälten zu verstehen gegeben, dass sie „auf der anderen Seite“ und nicht auf der Seite des Staates und seiner Linie stehen. Betroffene Anwälte werden infolgedessen schließlich bedroht oder verhaftet oder müssen jederzeit mit einem Verhör rechnen.

Es gibt viele Beispiele für Konfliktländer, in denen Anwälte von staatlichen Akteuren angegriffen oder kontrolliert werden. In Afghanistan etwa werden Anwälte, die sich zuvor für den Rechtsstaat und für Menschenrechte – insbesondere für Frauenrechte – stark gemacht haben, seit der Machtübernahme durch die Taliban als Feinde betrachtet. Mitglieder der Taliban nehmen insbesondere Anwältinnen ins Visier, weil sie Opfer in Fällen vertreten, in denen die Talibanmitglieder verurteilt wurden. Zudem werden Anwälte von den Defacto-Behörden auch dafür verfolgt, dass sie in der Vergangenheit für den Rechtsstaat gekämpft haben, indem sie ihren Mitbürgern, insbesondere Frauen, Zugang zur Justiz ermöglichten und ihre Grundrechte und Grundfreiheiten schützten. Da ihr eigenes Leben und das Leben ihrer Familien in großer Gefahr war, mussten zahlreiche afghanische Anwälte entweder aus dem Land fliehen oder untertauchen. Anwältinnen sind in besonderem Maße bedroht, was ihr tägliches Überleben zu einer Herausforderung macht, denn die Taliban haben ein Arbeits- und Bildungsverbot für Frauen erlassen. Die Rechte von Frauen, insbesondere von Anwältinnen, werden immer mehr eingeschränkt, womit sich die Betroffenen in einer untragbaren Situation befinden (Lehmann, 2023). Aus diesem Grund muss man zwangsläufig zu dem Schluss kommen, dass ihre (vergangene und gegenwärtige) Arbeit zweifellos mit einer ständigen Bedrohung für ihre körperliche Sicherheit einhergeht. Gleiches gilt im Übrigen auch für Richterinnen und Staatsanwältinnen.

### 3.2. Angriffe auf Anwälte durch nicht staatliche Akteure

Abgesehen von direkten Angriffen auf Anwälte durch den Staat oder seine Institutionen kommt es in Konfliktländern und autoritären Staaten aufgrund einer unzureichenden staatlichen Kontrolle über das gesamte Gebiet häufig auch zu Verfolgung, Folter und Drohungen gegen das Leben von Anwälten durch nicht staatliche Akteure. In vielen Fällen unternimmt der Staat jedoch schlichtweg nichts gegen Angriffe auf Anwälte, die etwa von extremistischen Gruppierungen oder kriminellen Vereinigungen ausgehen. Mit anderen Worten: Der Staat sorgt nicht mehr für einen wirksamen Schutz vor Übergriffen dieser Art. Man darf sogar durchaus davon ausgehen, dass der Staat solche Angriffe bisweilen selbst billigt.

Diese Angriffe unterscheiden sich der Form nach in gewisser Weise von Angriffen durch staatliche Akteure – Verhaftungen, die Verhängung eines Berufsverbots oder sonstige souveräne Maßnahmen sind in diesem Fall natürlich nicht möglich. Nicht staatliche Akteure gehen häufig sogar noch brutaler und gewaltsamer vor, was unter anderem etwa das Verschwindenlassen von Anwälten, Morde und sexuelle Gewalt beinhaltet. Derartige Angriffe durch nicht staatliche Akteure stellen de facto eine erhebliche – und auch größere – Bedrohung für Menschenrechtsanwälte dar. Zu bedenken ist insbesondere der Umstand, dass die weit verbreitete Straffreiheit die Täter dazu ermutigt, weitere und sogar noch brutale Angriffe zu begehen.

Ein Beispiel ist auch hier wieder Afghanistan, wo zusätzlich zu der von den herrschenden Taliban ausgehenden Bedrohung ein weiteres erhebliches Risiko für die Anwaltschaft darin besteht, dass die Gefängnisse nach dem Sturz der vorherigen Regierung geöffnet wurden. Von Dutzenden von Talibankämpfern, die bis August 2021 in Haft saßen, kamen alle nach der Machtübernahme durch die Taliban frei. Außer ihren eigenen inhaftierten Kämpfern entließen die Taliban auch Tausende weitere Gefangene aus Haftanstalten wie dem Zentralgefängnis von Pul-e-Charkhi. Somit ist davon auszugehen, dass Tausende von verurteilten Straftätern nun auf freiem Fuß sind und Anwälte bedrohen, die unter anderem durch die Vertretung von Opfern häuslicher Gewalt und sonstiger Delikte an ihren früheren Verfahren beteiligt waren.

### 3.3 Angriffe auf Anwaltskammern

Die Unterstützung für Menschenrechtsanwälte wird noch zusätzlich geschwächt, wenn nicht nur die Anwälte selbst ins Visier von Angriffen geraten, sondern auch Anwaltsorganisationen oftmals unter immensen Druck gesetzt (oder sogar verboten) werden. Hier geht es genau nicht um das oben erwähnte Berufsverbot für einen einzelnen Anwalt, sondern um Angriffe auf die Unabhängigkeit der Anwaltsorganisation selbst. Selbst in manchen autokratischen oder totalitären Regimen stellt eine unabhängige und selbstorganisierte Anwaltschaft ein wirksames Schutzschild gegen Angriffe dar.

Als tragisches Beispiel lässt sich auch hier wieder die gewaltsame Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan im Jahr 2021 anführen. Die Unabhängige Anwaltskammer Afghanistans (AIBA) wurde unmittelbar danach aufgelöst, sodass sämtliche afghanischen Anwälte über Nacht ihre Zulassung verloren. Später stürmten bewaffnete Talibanunterstützer das Hauptbüro der AIBA in Kabul. Die hoch sensiblen Datenbanken der Kammer mit Adressen, Gerichtsakten und Informationen über Kontakte von Anwälten zu internationalen Menschenrechtsorganisationen fielen in die Hände der Taliban. Bevor die Taliban die Macht übernahmen, hatte die AIBA mehr als 6 000 Mitglieder, darunter rund 1 500 Frauen. Zu ihren Hauptaufgaben gehörten die Zulassung von Anwälten und die Regulierung des Anwaltsberufs, die Förderung von Qualität und Chancengleichheit und die Ausbildung und Schulung von Anwälten. Darüber hinaus setzte sich die AIBA für den Rechtsstaat und für soziale Gerechtigkeit, Grundrechte, richterliche Unabhängigkeit und demokratische Werte ein. Insbesondere förderte sie die Rolle von Frauen als Strafverteidigerinnen und die Verteidigung der Rechte von Opfern von Gewalt gegen Frauen und Kinder (Tag des bedrohten Anwalts, 24. Januar 2023). Inzwischen leben die meisten Anwälte im Exil. Diejenigen, die noch immer im Land sind, befinden sich meist in unmittelbarer Gefahr. Im Januar 2023 eröffnete der Vorsitzende der ehemaligen AIBA ein Exilbüro im belgischen Brüssel.

Es sei erwähnt, dass Anwaltskammern selbst in Krisenländern einen echten politischen Einfluss ausüben können, der auch von Autokraten oder Diktatoren nicht ohne Weiteres zu überwinden ist. Damit sind sie häufig eine der wenigen noch verbleibenden Oppositionsstimmen im Land, und zwar bisweilen auch dann, wenn sie de facto verboten wurden.

In Afghanistan etwa argumentierten die verbleibenden Anwälte nach der Auflösung der AIBA erfolgreich, das Gesetz über die Registrierung von Anwälten verstoße nicht gegen die Scharia oder ihre Prinzipien. Nach einigen Verzögerungen wurde daher nun eine beträchtliche Anzahl an (männlichen) Anwälten erfolgreich wieder registriert. Trotz dieser widrigen Umstände darf wohl davon ausgegangen werden, dass sie Erfolge zu verzeichnen haben (Lehmann, 2023).

Mit ihrem Widerstand gegen staatliche Rechtsverletzungen ist die Anwaltschaft in vielen von Konflikten gebeutelten Ländern eine Quelle des Stolzes und der Einheit. Dies gilt auch dann, wenn sie vom Exil aus arbeitet. Daher ist es wichtig, ihre Geschichten zu sammeln und bekannt zu machen. Aufgrund ihrer beruflichen Erfahrung wissen Anwälte zudem, welche Veränderungen und Verbesserungen erforderlich sind, damit ein System einen Weg aus der Krise findet. Die Mobilisierung dieser Anwälte setzt jedoch Ressourcen und Schutz voraus, weshalb der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft eine besondere Bedeutung zukommt.

## 4. Verteidigung bürgerlicher und politischer Rechte in Europa

In Europa spielen Menschenrechtsverteidiger und Anwälte eine entscheidende Rolle bei der Verteidigung von bürgerlichen und politischen Rechten und von Minderheitenrechten innerhalb und außerhalb des Gerichtssaals. Sie schützen die Rechte von Bürgern vor autoritären Regimen und setzen nationale, europäische und internationale Menschenrechtsgesetze durch, und zwar insbesondere im Hinblick auf Mechanismen wie den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), die nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorgesehen sind. Mit anderen Worten: Anwälte in Europa stellen einen festen Bestandteil der Gesellschaft dar und treten nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene für den Rechtsstaat und für demokratische Werte ein.

Nichtsdestoweniger haben jüngere Entwicklungen in einigen europäischen Ländern mittlerweile den unschätzbaren wertvollen Beitrag von Anwälten zu den oben genannten Mechanismen gefährdet. Das Aufkommen autoritärer Regierungen und populistischer Supermajoritäten in nationalen Parlamenten hat gesetzliche und politische Entwicklungen ausgelöst, die sich maßgeblich auf die Arbeit dieser Menschenrechtsverteidiger auswirken und auch direkte Auswirkungen auf das

rechtsstaatliche System als Ganzes haben. Diese Aspekte sollen nachfolgend erörtert werden.

### 4.1 Gesetzliche Reformen des Rechtsstaats

Eine der größten Herausforderungen, mit denen Menschenrechtsanwälte und Richter in einigen europäischen Ländern wie Polen und Ungarn zu kämpfen haben, ist die Reform der bestehenden Gesetze und des Justizsystems, das den Schutz von Menschenrechtsverteidigern im Allgemeinen und von Anwälten und Richtern im Besonderen gewährleistet. Parlamentarische Mehrheiten versetzen populistische Regierungen in die Lage, neue Gesetze einzuführen oder bestehende Rechtsvorschriften zu ändern. Eine Mehrheit im Parlament geht nicht automatisch auch mit demokratischen Praktiken und der Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien einher. Voraussetzung für eine gut funktionierende Demokratie ist vielmehr, dass die vom Parlament verabschiedeten Gesetze Menschenrechte gewährleisten und etwa auch die Rechte von Minderheiten berücksichtigen. Dadurch wird nicht zuletzt auch die Einmischung der Exekutive in rechtliche und gerichtliche Angelegenheiten eingeschränkt.

Einschneidende Gesetzesreformen einiger autoritärer Länder wirken sich nicht nur auf das System selbst, sondern auch auf die Arbeit von Menschenrechtsanwälten verheerend aus. Auf institutioneller Ebene beeinträchtigen solche Reformen zunächst einmal die gesetzlichen und richterlichen Organe, die Gesetze durchsetzen und eine Gewaltenteilung innerhalb des gesamten Systems gewährleisten. Dadurch wurde die Umsetzung von Entscheidungen europäischer Gerichte wie des EGMR oder des Europäischen Gerichtshofes (EGH) erheblich behindert. So führte das polnische Parlament 2017 eine Reform des Justizsystems ein, durch die der Oberste Gerichtshof um zwei Disziplinarkammern erweitert wurde. Richter, die nicht bereit waren, der populistischen Agenda der Regierung zu folgen, sollten künftig bestraft werden. Später begann die Regierung damit, Richter niedrigerer Gerichte, die mit ihrer populistischen Politik nicht einverstanden waren, willkürlich in andere Bereiche des Justizsystems zu versetzen (Duncan & Macy, 2021). Zudem haben grundlegende Veränderungen in der Rechtspflege wie etwa die Versetzung von Richtern von einem Gericht an ein anderes sowie der Zugriff auf Mandanten und Informationen das Vertrauen der Anwälte in das System geschmälert.

Autoritäre Rechtsreformen wirken sich nicht nur auf das Justizsystem selbst aus, sondern auch auf unabhängige Anwaltskammern, die für den Schutz von Anwälten von entscheidender Bedeutung sind. Ein Beispiel hierfür ist die Reform der Anwaltskammer der Türkei, die im Juli 2020 in Kraft trat. Sie wurde von der türkischen Regierung trotz massiver Proteste von Juristen durchgesetzt und hatte negative Auswirkungen auf die fortschrittlichen, regierungskritischen Kammern in Istanbul, Ankara und Izmir. Ziel der Reform war es, die Anwaltschaft durch die Gründung neuer, regierungsfreundlicher Kammern noch weiter zu entzweien, um den politischen Einfluss der bestehenden unabhängigen Kammern langfristig zu reduzieren. Das Gesetz diene somit einzig und allein dem Zweck, die türkische Anwaltschaft auf den Kurs der Regierung zu bringen, was einen weiteren herben Rückschlag für den Rechtsstaat in der Türkei bedeutete (Human Rights Watch, 2020). Nichtsdestoweniger zeigt das Beispiel der Türkei auch, wie stark die Position unabhängiger Anwaltskammern selbst in Krisenzeiten sein kann – ein wichtiger Aspekt bei der Unterstützung bedrohter Kollegen.

Man kann durchaus behaupten, dass Gesetzesreformen die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten in einigen Ländern etwa durch willkürliche Disziplinarverfahren ernsthaft beeinträchtigt haben. Zudem kam es zu einer Störung der Gewaltenteilung, die für die Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien und der demokratischen Werte, die das Fundament der europäischen Gemeinschaft bilden, von grundlegender Bedeutung ist.

## 4.2 Strategische Prozessführung und Hasskampagnen

Nach Angaben der Law and Media Association, einer türkischen Nichtregierungsorganisation, die Journalisten, Anwälte und Menschenrechtsaktivisten in der Türkei verteidigt, wurden

Dutzende von Rechtsanwälten, Richtern und Staatsanwälten in strategisch motivierten Prozessen angeklagt. In einigen Fällen kam es dabei zu Festnahmen, wobei Anwälte inhaftiert und sogar gefoltert wurden (Ok, 2022).

Strategische Prozessführung gegen öffentliche Beteiligung (Strategic Litigation against Public Participation, SLAPP) ist eine weitere Herausforderung für die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern wie Menschenrechtsanwälten. Klagen mächtiger Behördenvertreter gegen Anwälte und Journalisten, die sich kritisch zu politischen oder gesellschaftlichen Themen äußern, haben in der Türkei ein gewaltiges Gewicht erlangt. Systematische Prozesse gegen Anwälte einschließlich Anklagen wegen Steuerhinterziehung, Zivilklagen, Vorwürfen der Weitergabe von Informationen über die Regierung oder der Beleidigung des Staatsoberhaupts usw. gehören zu den Mitteln, die nicht nur in der Türkei, sondern auch in anderen Ländern wie Russland und Weißrussland gegen die Anwaltschaft angewandt werden.

Wie im vorangehenden Abschnitt erwähnt, haben die Schwächung von Anwaltsverbänden und die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen gegen Richter auch dazu geführt, dass einzelne Anwälte dem System tendenziell stärker misstrauen. Es besteht kein Zweifel, dass Anwälte auf europäischer Ebene geschützt werden müssen. Die europäischen Best Practices, die sich inzwischen herausgebildet haben, beinhalten ein Schutzsystem, das jedoch noch verbesserungsfähig ist. Sie sehen einen zweischichtigen Schutz für Richter vor, wonach es zunächst einmal möglich sein sollte, jedes Verfahren unabhängig zu überprüfen. Hierbei spielen Anwälte und Richter eine zentrale Rolle. Wichtig ist zudem das Recht, gegen jede Entscheidung über die Anwaltschaft Berufung einlegen zu können (UN-Grundprinzip, 1985; Empfehlung R. (2000)21).

In einigen Ländern hat die Tatsache, dass Populisten die parlamentarische Mehrheit innehaben, bereits zu Entwicklungen zum Nachteil der Unabhängigkeit von Anwaltsverbänden geführt. Es wurden neue Gesetze verabschiedet, durch die Anwälte politischem Druck schutzlos ausgeliefert sind. In Weißrussland etwa haben viele Anwälte Mühe, die grundlegenden Rechte ihrer Mandanten zu wahren und beispielsweise Rechtsbeistand zu leisten oder Zugang zu Gefängnissen zu erhalten. Die von der Regierung kontrollierte Anwaltskammer entzieht Menschenrechtsanwälten die Zulassung.

Veränderungen auf nationaler Ebene wie etwa ein Hang zum Autoritarismus haben zur Folge, dass europäische Prinzipien über den Schutz von Menschenrechtsanwälten verletzt werden. Richter, die sich für die gemeinsamen europäischen Menschenrechtsnormen einsetzen, werden inzwischen als Spione und ausländische Agenten bezeichnet. Daher ist es wichtig, über europäische Institutionen Druck auf die betreffenden Länder auszuüben, damit diese ihrer Verpflichtung zur Achtung gemeinsamer europäischer demokratischer Werte nachkommen. Gleichzeitig muss jedoch auch ein entsprechendes Bewusstsein geschaffen werden, um die bestehende Stigmatisierung und die systematische Diffamierung von Menschenrechtsverteidigern zu bekämpfen.



Ein Beispiel für diese Stigmatisierung, die verheerende Auswirkungen auf die gute Arbeit von Menschenrechtsverteidigern und Anwälten hat, sind Angriffe in Form von Hassrede. In Polen etwa werden auf Straßen und öffentlichen Plätzen große Plakatwände aufgestellt, auf denen Richter als Diebe bezeichnet werden (García-Sayán, 2017). Hierdurch entsteht ein negatives öffentliches Bild von Richtern, was wiederum mit einem Mangel an Vertrauen in Juristen einhergeht. Zudem sind Menschenrechtsanwälte öffentlichen Angriffen in sozialen Medien ausgesetzt, wodurch ihre Unparteilichkeit in den Augen der Öffentlichkeit Schaden nimmt. Dies geht sogar so weit, dass es in sozialen Netzwerken zu falschen Anschul-

digungen und zu Hetzkampagnen durch Regierungen kommt. In der Türkei etwa kontrolliert die Regierung das Internet, und wenn ein politischer Prozess stattfindet, beginnen Angriffe und Hetzkampagnen gegen Anwälte und Richter. Bisweilen wird der Zugang zum Internet von der Regierung gesperrt, wenn ein wichtiges Urteil zugunsten der Menschenrechte politischer Gefangener ergeht. Damit soll verhindert werden, dass diese Nachrichten an die Öffentlichkeit dringen. Der Kampf gegen Falschinformationen und neue Regeln für die Kriminalisierung von Stigmatisierung und Hetzkampagnen sollten auf der europäischen Agenda für Verbesserungsmaßnahmen ganz oben stehen.

## 5. Das neue europäische Übereinkommen über den Schutz der Anwaltschaft

Die Situation von Anwälten in Konfliktsituationen und in einigen kritischen Staaten zeigt, dass Menschenrechtsverteidiger, die bei der Ausübung ihres Berufes angegriffen oder bedroht werden, selbst Schutz benötigen. Sie als gefährdete Berufsgruppe zu verstehen ist nur der erste Schritt nach vorne. Ein Blick auf die internationalen Regeln zum Schutz der Anwaltschaft lässt diese Bestimmungen für unzureichend erscheinen, zumal die bestehenden Prinzipien und Best Practices wie die UN-Grundprinzipien über die Rolle von Anwälten oder die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates zur freien Ausübung von Rechtsberufen (Grundprinzipien über die Rolle von Anwälten, 1990) nicht bindend sind. Zudem mangelt es an Mechanismen für eine effiziente Überwachung und Bewertung der bestehenden (unverbindlichen) Prinzipien.

### 5.1 Grundlegende rechtliche Anforderungen an ein bindendes Übereinkommen

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen stellt das Vorhaben, im Europarat ein Übereinkommen über den Schutz der Anwaltschaft ins Leben zu rufen, einen vielversprechenden Schritt nach vorne da. Innerhalb des Europarates arbeitet derzeit eine Arbeitsgruppe (CJ-AV) an einem Entwurf des Übereinkommens, der anschließend verabschiedet werden muss. Bereits jetzt gibt es eine Reihe von vielversprechenden Entwicklungen. Zunächst einmal wurde vereinbart, dass das neue Instrument als Übereinkommen gestaltet werden soll, womit es einen rechtsverbindlichen Charakter haben wird. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge können zudem auch Nichtmitgliedstaaten des Europarates diesem Übereinkommen beitreten. Allerdings muss im Rahmen regelmäßiger Sitzungen des CJ-AV, an die sich Konsultationen mit Staaten und anderen Interessengruppen anschließen, noch eine Einigung über den Wortlaut des Übereinkommens erzielt werden. Mit dem endgültigen Übereinkommen wird nicht vor 2024 gerechnet.

Es gibt einige zentrale Punkte, die das Übereinkommen abdecken sollte. Von grundlegender Bedeutung ist dabei der

Umfang des möglichen Schutzes, d.h. die Frage, wer durch das Übereinkommen geschützt werden sollte. Alle Anwälte verdienen und benötigen das gleiche Maß an Schutz. Dies gilt unabhängig davon, wer ihre Mandanten sind, denn sie setzen sich für die Grundrechte der Mandanten ein und nicht für ihre eigenen Beweggründe oder ihre persönlichen Aktivitäten – ein einfacher, aber entscheidender Aspekt, den es hervorzuheben gilt.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist der Schutz von Anwaltskammern. Wie in den vorangehenden Abschnitten erläutert, spielen unabhängige Kammern eine wesentliche Rolle beim Schutz der Integrität und der Unabhängigkeit von Anwälten. Genau aus diesem Grund werden Anwaltskammern häufig von autoritären Regierungen ins Visier genommen. Ihre Unabhängigkeit stellt daher einen außerordentlich wichtigen Aspekt dar, der in dem Übereinkommen einen zentralen Platz einnehmen sollte, und zwar insbesondere im Hinblick auf Zulassungs- und Disziplinarverfahren. Dabei ist die Frage der Unabhängigkeit sowohl institutionell auf der Ebene der Anwaltskammer als auch individuell auf der Ebene der Anwälte zu betrachten.

Im Hinblick auf verbale, körperliche oder sonstige Angriffe nicht staatlicher Akteure auf Anwälte ergeben sich weitere Anforderungen an ein für die beteiligten Parteien bindendes Übereinkommen. Die Frage ist, wie das Übereinkommen subtile oder verdeckte Angriffe auf die Anwaltschaft oder das Versäumnis des Staates, gegen Angriffe durch Dritte vorzugehen, wirksam angehen kann. Eine Verpflichtung für Staaten, Maßnahmen gegen solche Angriffe zu ergreifen, ist daher von grundlegender Bedeutung (Art. 9 Abs. 4, Übereinkommensentwurf).

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Mandant und Anwalt. Die Verankerung dieses Aspekts in einem internationalen Übereinkommen würde dazu beitragen, auf internationaler Ebene ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Vertraulichkeit nicht nur in bestimmten Situationen gilt, sondern für alle Kommunika-

tionsituationen zwischen Mandant und Anwalt von Bedeutung ist. Mit anderen Worten: Vertraulichkeit erstreckt sich auf die gesamte Anwalt-Mandant-Beziehung.

Schließlich ist auch ein tatsächlicher Zugang von Anwälten zu Mandanten und Verfahren zu gewährleisten. Dies scheint in vielen (demokratischen) Ländern jedoch selbstverständlich zu sein. Welche Möglichkeiten haben dabei Opfer illegaler Zurückweisungen an den EU-Außengrenzen, einen Anwalt zu Rate zu ziehen? Derartige Fragen sind für einen wirksamen Schutz von Anwälten, aber auch der Mandanten, die sie vertreten, von essenzieller Bedeutung.

## 5.2 Wirksamkeit eines bindenden Übereinkommens

Noch wichtiger im Hinblick auf ein bindendes Übereinkommen ist vielleicht die Frage der wirksamen Durchsetzung seiner Bestimmungen. Die beste Option wäre sicherlich ein für das Übereinkommen zuständiges Gericht, was sich vor dem

Hintergrund der bestehenden internationalen Möglichkeiten natürlich nur schwer bewerkstelligen lässt. Der Übereinkommensentwurf sieht keinen individuellen Beschwerdemechanismus vor, wodurch die Debatte über die Schaffung einer Durchsetzungsstelle noch zusätzlich befeuert wird.

Gleichzeitig scheint der derzeit in Erwägung gezogene Überwachungsmechanismus schwach, aber dennoch nützlich zu sein. Dieser Mechanismus kann den Schutz von Anwälten de facto wirksam unterstützen. Im Laufe der Zeit wurden etwa innerhalb der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) außerordentlich wirksame Bewertungs- und Überwachungsmechanismen entwickelt, die funktionieren, da sich selbst autoritäre Staaten in der Regel als gesetzes-treu präsentieren wollen. Sie haben also Angst davor, im Rahmen des Berichterstattungsprozesses heftige Kritik auf sich zu ziehen. Nicht zuletzt auch zu diesem Zweck können Überwachungsmechanismen hochwirksame Instrumente darstellen, um bestimmte Werte ohne den Umweg über die Justiz durchzusetzen.

# 6. Schlussbetrachtung und Empfehlungen

Die jüngsten Entwicklungen gegen Menschenrechtsanwälte sind nicht nur für deren eigene Sicherheit und deren eigenen Schutz alarmierend, sondern auch für die internationale Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen. Es ist wichtig, progressive Kräfte wie zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) zu unterstützen und zu mobilisieren, um Anwälte zu schützen. In einigen Fällen kann dies einen Dialog mit autokratischen Regimen oder sonstigen Akteuren im weiteren Sinne erforderlich machen, um die oben genannten Kräfte freizusetzen. Dabei sollte es jedoch keinesfalls zu einer Legitimierung solcher Regime oder Akteure kommen. Auf internationaler Ebene ist eine ständige Zusammenarbeit zwischen Anwaltskammern und Menschenrechtsinstitutionen erforderlich, um sich für Menschenrechtsanwälte, die nationalen und transnationalen repressiven Regimen zum Opfer fallen, einzusetzen.

Eine weitere grundlegende Notwendigkeit besteht in einem internationalen Rechtsschutz. Daher ist es wichtig, dass auch Nichtmitgliedstaaten des Europarates dem in Arbeit befindlichen Übereinkommen über den Schutz von Anwälten beitreten können. Dies legitimiert nicht nur das Übereinkommen, sondern ermöglicht auch einen Rechts-

schutz für Anwälte in Nichtmitgliedstaaten. Zudem sollte das Übereinkommen durch eine leistungsfähige Stelle, die für die Überwachung und Überprüfung der Umsetzung seiner Bestimmungen zuständig ist, ergänzt werden. Um die Umsetzbarkeit des Übereinkommensentwurfes zu stärken, bedarf es einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen, die für die Umsetzung des oben vorgeschlagenen Vertragsentwurfes zuständig sein werden, und den UN-Mechanismen sowie den entsprechenden internationalen Institutionen. Dies wird zudem auch die Rechenschaft auf internationaler Ebene fördern.

Auf praktischer Ebene ist eine Ressourcenallokation erforderlich, um Anwälte zu unterstützen. Die Unterstützung kann dabei etwa in der Bereitstellung einer finanziellen Hilfe für die verbleibende progressive Anwaltschaft sowie in Unterstützung bei einer vorübergehenden (und in Ausnahmefällen auch einer dauerhaften) Umsiedlung von in Gefahr befindlichen Anwälten bestehen. Eine internationale Unterstützung und ein internationaler Schutz von Anwälten einschließlich einer finanziellen, humanitären und rechtlichen Unterstützung können Großes bewirken – auch in Krisenzeiten.

## 7. Literaturverzeichnis

### Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft

(September 1985). Siebter Kongress der Vereinten Nationen über die Prävention von Verbrechen und den Umgang mit Tätern in Mailand. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>.

**Duncan, A. & Macy, J.** (2021). Das Ende der richterlichen Unabhängigkeit in Polen. Ein warnendes Beispiel. 136 (3), 41 - 50.

**Tag des bedrohten Anwalts.** (24. Januar 2023). Bericht über den Tag des bedrohten Anwalts. 13. Ausgabe – AFGHANIS-TAN. (Bericht über den Tag des bedrohten Anwalts 2023.)

**García-Sayán, D.** (2017). Äußerungen des UN-Berichterstatters zu seinem Besuch in Polen. UN-Menschenrechtsrat. Website des UN-Sonderberichterstatters für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten. <https://independence-judges-lawyers.org/reports/report-on-his-mission-to-poland/>.

**Human Rights Watch.** (2020). Die Reform von Anwaltskammern in der Türkei: Fragen und Antworten. <https://www.hrw.org/news/2020/07/07/reform-bar-associations-turkey-questions-and-answers>.

**Lehmann, C.** (2023). Justice Matters: Ein Statusbericht zu Afghanistan seit der Machtübernahme durch die Taliban. ILAC Rule of Law Report 2023. <https://ilacnet.org/publications/justice-matters-a-status-report-on-afghanistan-since-the-taliban-take-over/>.

**OHCHR.** (n.d.). Über Menschenrechtsverteidiger: Sonderberichterstatter für Menschenrechtsverteidiger. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>.

**Ok, V.** (2022). Anwälte als Menschenrechtsverteidiger. Internationale Konferenz. Paneldiskussionen II. 08.12.2022, 13:00-19:30, Berlin.

**Empfehlung R.** (2000)21 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die freie Ausübung des Anwaltsberufes. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/CoE-rec200021-freedom-exercise-profession-lawyer.pdf>.

**Satterthwaite, M. & Bennett, R.** (2023). Afghanische Anwälte, die an vorderster Front für den Rechtsstaat kämpfen, benötigen dringend internationale Unterstützung. <https://www.justsecurity.org/84893/afghan-lawyers-on-rule-of-laws-frontlines-need-urgent-international-support/>.

**Vereinte Nationen.** (7. September 1990). Grundprinzipien zur Rolle von Anwälten. Achter Kongress der Vereinten Nationen über die Prävention von Verbrechen und den Umgang mit Tätern, Havanna, Kuba. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-role-lawyers>.

**Vereinte Nationen.** (1999). Erklärung über das Recht und die Verantwortung von Einzelpersonen, Gruppen und Gesellschaftsorganen zur Förderung und zum Schutz allgemein anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten. A/53/625/Add.2. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>.

