

Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte*

Eckart Klein

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Die Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes und der Meinungsfreiheit durch den Pakt
- III. Anwendungsfälle
- IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

I. Einführung

1. Da der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR, Pakt)¹ nicht jedermann vertraut ist, mag es sinnvoll sein, diesen auf universeller Ebene bestehenden Menschenrechtsvertrag kurz vorzustellen.

Schon drei Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen verkündete die Generalversammlung am 10. Dezember 1948 die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR).² Es handelt sich dabei um eine feierliche Deklaration grundlegender, bis dahin vor allem in innerstaatlichen Dokumenten/Verfassungen garantierter Rechte, mit der auf die barbarischen Akte der ver-

gangenen Dekade geantwortet und die eingeborene Würde der Menschen anerkannt und bekräftigt werden sollte. Die Erklärung ist eine EntschlieÙung der Generalversammlung und als solche zunächst nicht in der Lage, rechtliche Verbindlichkeit zu schaffen.³ Ihr Ziel war es vielmehr, eine Art Legislativprogramm für die Vereinten Nationen zu proklamieren, eine Leitlinie, an der sich die weitere menschenrechtliche Arbeit der Vereinten Nationen zu orientieren hatte.⁴ Die politischen Forderungen und Erwartungen sollten in der Folgezeit in Vertragsbestimmungen umgegossen werden, um so für ratifizierende Staaten völkerrechtlich verbindlich werden zu können.⁵ Es zeigte sich, daß diese Umformung in Vertragsrecht aus vielerlei Gründen länger brauchte als gedacht. Erst 1966 konnten die Vereinten Nationen den Staaten zwei Verträge vorlegen, die weitgehend die in der Allgemeinen Erklärung enthaltenen Gewährleistungen aufnahmen: den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.⁶ Beide Verträge bilden

* Überarbeitete und um Fußnoten ergänzte Fassung meines Vortrags in Rom vom 26. Februar 2007 an der Päpstlichen Universität Antonianum. Der Vortragstil wurde beibehalten. Für Hilfe bei der Anfertigung der Fußnoten danke ich Herrn *Daniel Andrae*. Eine italienische Fassung ist unter dem Titel „La libertà di opinione e la tutela della personalità secondo il Patto internazionale sui diritti civili e politici“ in der *Rivista Antonianum* IV/2007 erschienen.

¹ GA Res. 2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966, UN-Dok. A/6316 (1967), S. 49; UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534.

² UN-Dok. A/810, S. 71; *Richard Clayton/Hugh Tomlinson et al.*, *The Law of Human Rights*, 2000, S. 90f.

³ *Ekkehard Strauß*, Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung, in *MenschenRechtsMagazin* (MRM) Themenheft: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1997, S. 13-21.

⁴ *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 2. Aufl. 2005, S. XX.

⁵ *Dominic McGoldrick*, *The Human Rights Committee – Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1994, S. 20ff.

⁶ Zur Entstehungsgeschichte siehe: *McGoldrick* (Fn. 5), S. 3ff; *Vratislav Pechota*, *The Develop-*

zusammen mit der Allgemeinen Erklärung das Dreigestirn des internationalen Menschenrechtsschutzes, die internationale Bill of Rights.⁷ Inzwischen ist die Szene des internationalen Menschenrechtsschutzes durch viele weitere Menschenrechtsverträge bevölkert worden, z. B. die Konventionen gegen die Diskriminierung von Rassen und von Frauen, die Konventionen gegen Folter und zum Schutze der Rechte des Kindes und viele andere.

2. Die beiden Pakte traten erst 1976 mit der Ratifikation durch den 35. Staat in Kraft.⁸ Heute sind 160 Staaten an den IPbpR gebunden, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland und Italien. Viele Staaten haben allerdings die Entstehung oder die Reichweite der Paktverpflichtungen dadurch eingeschränkt, daß sie Vorbehalte erklärt haben.⁹ Das Bestehen solcher Vorbehalte muß daher immer geprüft werden, wenn einem Staat die Verletzung einer Vertragsvorschrift zum Vorwurf gemacht wird.

Der IPbpR enthält einen Katalog der klassischen Freiheitsrechte, vom Recht auf Leben, Folterverbot, Kommunikationsrechten, Habeas-corpus-Rechten bis zum Schutz von Ehe, Familie und Privatheit.¹⁰ Interessanterweise ist auf der universellen Ebene eine Garantie des Eigentumsrechts und der Berufsfreiheit (wie wir sie etwa

nach den nationalen Verfassungen kennen) nicht formuliert worden.¹¹

3. Die meisten universellen Menschenrechtsverträge sehen ein eigenes Kontrollverfahren vor.¹² Maßgebliche Akteure dieser Schutzverfahren sind die auf der Grundlage des jeweiligen Vertrags geschaffenen Ausschüsse, im Fall des IPbpR also der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen.¹³ Er besteht aus 18 unabhängigen Experten, die von den Vertragsparteien auf vier Jahre gewählt werden, wobei Wiederwahl zulässig ist.¹⁴ Der Ausschuß kontrolliert die Staaten auf Einhaltung ihrer Verpflichtungen, insbesondere durch die Diskussion periodischer Berichte, die diese Staaten einzureichen haben, und auf der Grundlage von Individualbeschwerden.¹⁵ Während sich keine Vertragspartei dem Berichtsverfahren entziehen darf, müssen die Staaten die Kompetenz des Ausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerden gesondert anerkennen.¹⁶ Immerhin haben diese Anerkennung bislang 109 Staaten, darunter wieder die Bundes-

ment of the Covenant on Civil and Political Rights, in: Louis Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights - The Covenant on Civil and Political Rights*, 1981, S. 32-71.

⁷ Louis Henkin, Introduction, in: Henkin (Fn. 6), S. 1-31 (S. 8ff).

⁸ Nowak (Fn. 4), S. XXIV.

⁹ Übersicht: UN-Dok. CCPR/C/2/Rev. 4 (1994); zum Begriff: Eckart Klein, Die Rolle internationaler Organisationen bei der Normierung und Durchsetzung der Menschenrechte, in *Benita von Behr/Lara Huber et al., Perspektiven der Menschenrechte*, 1999, S. 147-170 (S. 153); Ineta Zimele (Hrsg.), *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime*, 2004.

¹⁰ Siehe Nowak (Fn. 4), S. 120ff.

¹¹ Gerd Seidel, *Handbuch der Grund- und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universeller Ebene*, 1996, S. 173, 192.

¹² Überblick zu den einzelnen Kontrollverfahren bezüglich des Paktes und der EMRK: Eckart Klein/Friederike Brinkmeier, *Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich*, in: Vereinte Nationen 1/2001, S. 17-20.

¹³ Einführend zum Ausschuß und seinen Aufgaben siehe z. B. Eckart Klein, *Human Rights Committee*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, 2002, S. 229-233; Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther/Norman Weiß, *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?*, 2004, S. 63ff.

¹⁴ Informationen zu der Besetzung unter: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/member_s.htm (4. Februar 2008).

¹⁵ Wolf von der Wense, *Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte*, 1999, S. 27ff.

¹⁶ Eckart Klein, *Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung*, MRM 2005 S. 125-135, (S. 126f.).

republik Deutschland und Italien, ausgesprochen.

Am Ende der Diskussion der Staatenberichte mit der jeweiligen Regierung und der Prüfung der Individualbeschwerden verabschiedet der Ausschuß Empfehlungen an die betroffenen Staaten.¹⁷ Sie sind als solche – ihrem Inhalt nach – nicht rechtlich verbindlich, verpflichten aber die Staaten, sich mit ihnen bona fide auseinanderzusetzen und ggf. zu erläutern, warum die Empfehlungen nicht aufgegriffen werden.

4. Die vertraglichen Bestimmungen binden die Vertragsparteien auf der völkerrechtlichen Ebene.¹⁸ Ob sie sich im innerstaatlichen Recht auswirken, ob die einzelnen Personen sich auf sie vor den nationalen Rechtsanwendungsorganen (Behörden, Gerichte) berufen können, hängt von der jeweiligen Ausgestaltung des Verhältnisses von nationalem Recht zum Völkerrecht ab.¹⁹ In der Bundesrepublik Deutschland erhalten die völkerrechtlichen Verträge, eingeschlossen die Menschenrechtsverträge, durch das Gesetz, mit dem das Parlament ihnen zustimmt, den sogenannten Anwendungsbefehl, der bewirkt, daß die Bestimmungen sich unmittelbar im deutschen Rechtsraum auswirken können.²⁰ Soweit die menschenrechtlichen Garantien unbeding und eindeutig sind, werden sie wie die nationalen Grundrechte zu subjektiven Rechten, welche die einzelnen in Anspruch nehmen können. Sie haben einen Rang unterhalb der Bundesverfassung (Grundgesetz), binden aber auf der Ebene des einfachen Bundesgesetzes alle Staats-

organe.²¹ Sie können zwar ihres fehlenden Verfassungsrangs wegen nicht die Grundlage einer Verfassungsbeschwerde bilden, das Bundesverfassungsgericht interpretiert die deutschen Grundrechte jedoch im Lichte der parallelen völkerrechtlichen Verbürgungen, so daß sie – und sogar grundsätzlich im Lichte ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Menschenrechtsausschuß – den nationalen Grundrechtsschutz jedenfalls der Sache nach beeinflussen und damit zur Verklammerung der verschiedenen Rechtsebenen beitragen.²²

II. Die Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes und der Meinungsfreiheit durch den Pakt

1. Bereits die AEMR von 1948 hat den Schutz der Privatheit, der Ehre und des guten Rufes der Individuen (Art. 12) und den Schutz der Meinungsfreiheit (Art. 19) vorgesehen.²³ Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat dies aufgegriffen. Sein Art. 17 schützt vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben sowie vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen der Ehre und des Rufes. Art. 19 schützt die Meinungsfreiheit als Recht, sich ungehindert eine Meinung zu bilden, und das Recht, diese Meinung

¹⁷ Bernhard Schäfer, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2005 – Teil I, in MRM 2006, S. 5-24.

¹⁸ Ausführlich zu der Bindungswirkung mit rechtsvergleichenden Aspekten: Clayton/Tomlinson (Fn. 2), S. 63ff.

¹⁹ Theodor Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2004, S. 30.

²⁰ Philip Kunig, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2007, S. 81-156 (S. 110ff.)

²¹ Generell zu der Frage der Rangordnung von Menschenrechtsverträgen: Nils Sternberg, Der Rang von Menschenrechtsverträgen im deutschen Recht unter Berücksichtigung von Art. 1 Abs. 2 GG, 1999.

²² Ernst Benda/Eckart Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, S. 26 ff.

²³ Karl Josef Partsch, Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms, in: Henkin (Fn. 6), S. 209-245 (S. 216); zur Meinungsäußerungsfreiheit auf europäischer Ebene: Eckart Klein, Einwirkungen des europäischen Menschenrechtsschutzes auf Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit, in: Archiv für Presserrecht 1/1994, S. 9-18; Christoph Engel, Einwirkungen des europäischen Menschenrechtsschutzes auf Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit – insbesondere auf die Einführung von innerer Pressefreiheit, *ibid.*, S. 1-9.

durch Mittel eigener Wahl, z. B. Schrift, Druck, Bild oder Ton, zu verbreiten.²⁴

2. Träger dieser Rechte ist, wie es ihrer Natur als Menschenrechte entspricht, „Jedermann“: „Jedermann hat das Recht“ – beginnt Art. 19. „Niemand darf willkürlichen Eingriffen“ ausgesetzt werden – sagt Art. 17. Der persönliche Schutzbereich ist daher umfassend und keineswegs auf die jeweiligen Staatsangehörigen beschränkt.²⁵

Nicht so einfach ist die Frage zu beantworten, wer durch diese Bestimmungen verpflichtet ist. Über einen Verpflichtungsadressaten wird sich allerdings schnell Einigkeit erzielen lassen: Es ist jeder Staat, der den Pakt ratifiziert hat, falls er nicht per Vorbehalt seine Verpflichtungen eingeschränkt hat.²⁶ Historische Erfahrung zeigt, daß von den Staaten die größte Gefährdung der Menschenrechte ausgeht, weil sie die Macht haben – nicht zuletzt aufgrund des ihnen zustehenden Gewaltmonopols – in die Freiheitssphären der Individuen einzugreifen. Für den Bereich des Persönlichkeitsrechts, der Privatsphäre, der Meinungsfreiheit ist dies leicht nachvollziehbar. Jedem sind Beispiele unmittelbar staatlichen Eingriffs z. B. in die Pressefreiheit präsent. Es gilt also, die staatliche Macht dem einzelnen gegenüber im Zaum zu halten.

Daß dies ganz überwiegend nur wieder mit staatlichen Mitteln geschehen kann, nämlich mit an rechtsstaatlichen Anforderungen ausgerichteten Gesetzen und Einzelakten, die gerichtlicher und damit ja wieder staatlicher Kontrolle unterworfen sind, macht das Dilemma des Menschenrechtsschutzes deutlich. Er ist – jedenfalls primär

– gegen den Staat gerichtet, bedarf aber zugleich der staatlichen Hilfe. Der Staat hat die problematische Doppelrolle des Gefährders und Garanten der Menschenrechte.²⁷

Doch ist der Staat der einzige Gefährder? Können nicht auch andere Mächtigkeiten diese Rechte verletzen? Sind nicht Einzelne, Unternehmen, gesellschaftliche Einrichtungen oder Gruppen in der Lage, andere in ihren Rechten zu beeinträchtigen, ihren guten Ruf zu beschädigen, ihre Meinungsfreiheit zu verkürzen, in ihre körperliche Integrität einzugreifen oder gar zu töten? Müssen daher nicht auch sie – so wie der Staat – unmittelbar aus den Menschenrechten verpflichtet werden?

Philosophisch gesehen wird man das menschenrechtliche Verhältnis unmittelbar zwischen den Menschen etablieren können, da sie sich gegenseitig, das ist ihre moralische Pflicht, als Person zu achten haben.²⁸ Die innerstaatliche ebenso wie völkerrechtliche Sicht knüpft hingegen an die Staaten oder staatliche Verbände (z. B. EG) als Adressaten der menschenrechtlichen Verpflichtungen an, weil der Jurist sich nicht mit moralischen Verpflichtungen zufriedengibt (die er freilich weder leugnet noch geringschätzt), sondern die rechtlich-normative Verpflichtung dort festmacht, wo die Chance ihrer notfalls auch zwangsweisen Durchsetzung besteht.²⁹ Über diese verfügen aber sinnvollerweise nur die Staaten und nicht der einzelne oder gesellschaftliche Gruppen. Daher rührt es, daß in aller Regel die sogenannte unmittelbare Drittwirkung der Grund- oder Menschenrechte nach nationalem und internationalem Recht abgelehnt wird.

Dies bedeutet keineswegs, daß Private sich gegenseitig frei verleumden, Meinungen

²⁴ Nowak (Fn. 4), S. 437ff.

²⁵ Norman Weiß, Praxis des Menschenrechtsausschusses zum Schutz der Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit, in: MRM Themenheft „25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte“, 2002, S. 65-96 (S. 76).

²⁶ Thomas Buergenthal, To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogations, in: Henkin (Fn. 6), S. 72-91.

²⁷ Ausführlich zu den Akteuren und Adressaten der Menschenrechtspolitik: K. Peter Fritsche, Menschenrechte, 2004, S. 139ff.

²⁸ Clayton/Tomlinson (Fn. 2), S. 20ff.

²⁹ Kay Hailbronner, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Graf Vitzthum (Hrsg.) (Fn. 20), S. 157-264 (S. 228 ff.).

anderer beliebig unterdrücken oder sich totschiagen dürfen. Haben die Menschen doch gerade den Staat zu ihrem Schutz vor äußeren und inneren Feinden geschaffen und ihn durch die Einräumung von Rechtsetzungsmacht und Gewaltmonopol in stand gesetzt, diesen Schutz effektiv auszuüben. Hiervon ausgehend sagt Art. 2 IPbPR (und ähnlich sagen es auch die anderen Konventionen), daß die Vertragsstaaten sich nicht nur dazu verpflichten, selbst die im Pakt anerkannten Rechte zu achten (Abs. 1), sondern zugleich die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um alle gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, „die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen.“³⁰

Diese staatliche Pflicht zur Sicherung und zum Schutz der Menschenrechte wird in Art. 17 Abs. 2 IPbPR deutlich angesprochen, wenn es dort heißt, daß jedermann Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen Eingriffe und Beeinträchtigungen in seine Privatheit, Ehre und guten Ruf hat. Daraus läßt sich zweierlei ableiten: Erstens wird der objektiven Verpflichtung des Staates ein individueller Anspruch gegen den Staat auf Schutz zur Seite gestellt. Zweitens wird der Staat nicht nur verpflichtet, seine Rechtsschutzinstitutionen gegen sich selbst zur Verfügung zu stellen, sondern auch gegen andere, die in diese Rechtswerte eingreifen.³¹ Der Staat muß also zivilrechtliche und strafrechtliche Normen und Mechanismen schaffen, um Beeinträchtigungen Privater durch Private zu bekämpfen. Durch staatliche Maßnahmen wird der Schutz des einen gegen den anderen gewährleistet, also die menschenrechtliche Verpflichtung im Verhältnis der Privaten

untereinander – wenn auch nur mittelbar – zur Geltung gebracht.³²

Ebenso sieht es bei Art. 19 IPBPR aus. Auch hier ist zunächst der Staat selbst gehalten, die Meinungs-, Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit aller seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zu respektieren.³³ Daneben hat der Staat aber auch die Pflicht, diese Freiheitsrechte im Verhältnis zwischen den einzelnen zu realisieren, und zwar auch in dem Sinn, daß die Rechte des einen die Rechtssphäre anderer nicht verletzen. „Worte können töten“, sagt man, wobei damit in den meisten Fällen nicht der physische Tod, sondern die Vernichtung oder jedenfalls die Beschädigung des guten Rufes, der Ehre oder anderer Persönlichkeitsrechte durch Meinungsäußerungen gerade auch Privater gemeint ist. Eben dies hat der Staat im Rahmen seiner Schutzpflicht unter Beachtung des Erforderlichen und Verhältnismäßigen abzuwenden. Dazu muß er die Möglichkeit haben, in die Meinungsäußerungsfreiheit einzugreifen, um ihr Grenzen zu ziehen. Art. 19 Abs. 3 Pakt zeigt den Weg, den Mechanismus auf (und unterscheidet sich darin nicht von den nationalrechtlichen Instrumentarien): Einschränkungen der Freiheit können danach durch Gesetz vorgenommen werden, wenn dies einmal zum Schutz öffentlicher Güter, z. B. der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (lit. b), zum anderen „für die Achtung der Rechte und des Rufes anderer“ (lit. a) erforderlich ist.³⁴ Damit wird dem Staat gegeben, was des Staates als des Garanten dafür ist, daß alle Menschen in den Genuß der ihnen zustehenden Rechte kommen können. Dazu muß der Staat die Chance haben, Rechtskollisionen aufzulösen. Dies kann in aller Regel nicht dadurch geschehen, daß das Recht des einen höher als das Recht des anderen eingestuft wird. Es gibt prinzipiell keine Hierarchie der Menschenrechte (sieht

³⁰ So Art. 2 Abs. 2 IPBPR. Vgl. dazu *Nowak* (Fn. 4), S. 37ff.; *Christian Tomuschat*, *Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), *Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer*, 1981, S. 691-716 (S. 694).

³¹ *Nowak* (Fn. 4), S. 380.

³² Siehe dazu: *Manfred Nowak*, *Politische Grundrechte*, 1988, S. 195ff.

³³ *Weiß* (Fn. 25), S. 65, 78.

³⁴ *Partsch* (Fn. 23), S. 221.

man von der Menschenwürde ab).³⁵ Prinzipiell steht weder die Meinungsäußerungsfreiheit/Pressefreiheit über dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht noch umgekehrt. Nicht auszuschließende Rechtskollisionen müssen daher durch eine den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ins Spiel bringende einzelfallbezogene Abwägung aufgelöst werden.

Ein anderer Weg besteht darin, Rechtskollisionen gar nicht erst entstehen zu lassen. Dies kann freilich nur dann gelingen, wenn die prinzipiell kollisionsgefährdeten Menschenrechtstatbestände so zugeschnitten werden, daß sie sich nicht überschneiden können. Ein dahingehender Versuch ist mit Art. 20 IPbpR gemacht worden.³⁶ Danach fällt Kriegspropaganda oder das Eintreten für oder das Anstacheln zum rassistischen, religiösen und nationalen Haß von vornherein aus dem Schutz des in Art. 19 gewährleisteten Rechts heraus.³⁷ Unproblematisch und eindeutig ist diese Interpretation allerdings nicht, ebensowenig wie die grundsätzliche Herausnahme unrichtiger Tatsachenbehauptungen aus dem Schutzbereich der von Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Meinungsfreiheit.³⁸ Daher haben etwa die Vereinigten Staaten von Amerika, die die Meinungs- und Pressefreiheit in ihrem berühmten First Amendment zu ihrer Verfassung besonders hochhalten, im Blick auf Art. 20 IPbpR einen Vorbehalt erklärt.³⁹

³⁵ Menschenrechtsausschuß, General Comment No. 24 (1994) Ziff. 10, abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ in den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 102-112.

³⁶ Partsch (Fn. 23), S. 226ff.

³⁷ Zu der Diskussion siehe: Marc J. C. Bossuyt, Guide to the „travaux préparatoires“ of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1987, S. 398, 405f.

³⁸ Zum Diskussionsstand: Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, 2. Aufl. 2004, S. 549-684 (S. 586f.); s. a. BVerfGE 54, 208 (219); 61, 1 (8).

³⁹ Nowak (Fn. 4), S. 963.

III. Anwendungsfälle

1. Die bislang theoretisch erarbeitete Grundlage soll nun anhand einiger Fälle erprobt werden, die der Menschenrechtsausschuß zum Teil unter meiner eigenen Mitwirkung entschieden hat. Dabei fällt auf, daß die Beschwerdeführer jeweils diejenigen Personen waren, welche die Verletzung ihres Rechts aus Art. 19 Pakt rügten. In den jeweiligen notwendig vorausgegangen innerstaatlichen Verfahren haben also offenbar die nationalen Gerichte Einschränkungen der Meinungsfreiheit für richtig gehalten, die sich entweder unmittelbar aus staatlichen Schrankengesetzen ergaben oder das Ergebnis der auf gesetzlicher Grundlage erfolgten Abwägung mit den Rechten oder dem Ruf anderer waren. Gewiß können sich die Konstellationen auch umgekehrt präsentieren, so wenn eine Person vor dem Menschenrechtsausschuß etwa darüber Beschwerde führen würde, daß ein Vertragsstaat ihr gegen Pressemeldungen, Veröffentlichung von Bildern etc. keinen adäquaten Schutz der Privatsphäre gewährleistet und daher Art. 17 IPBPR verletzt habe.⁴⁰ In beiden Konstellationen treffen zwei Privatpersonen mit konfligierenden Rechtssphären aufeinander, so daß es vom Ausgang des innerstaatlichen Verfahrens abhängt, wer dann auf der internationalen Ebene als Beschwerdeführer auftreten wird – es kann der sein, der sich in seiner Meinungsäußerungsfreiheit verletzt sieht, oder der, der seine Privatsphäre verletzt sieht.

2. Die einschlägigen Fälle lassen sich nach drei Gruppen kategorisieren. Die erste Fallgruppe handelt von der Kollision rassistisch, vor allem antisemitisch geprägter Äußerungen mit dem Persönlichkeitsrecht der hiervon Betroffenen. In der zweiten Gruppe kollidiert die Meinungsäußerungsfreiheit des Beschwerdeführers mit einem das Persönlichkeitsrecht eines anderen

⁴⁰ Zum Anwendungsbereich der Privatsphäre („privacy“) unter Art. 17 des Paktes: Nowak (Fn. 4), S. 385ff.

prägenden Identitätselement, etwa dem Recht auf die eigene (Minderheiten-) Sprache. Schließlich ist drittens auf den fast schon klassisch zu nennenden Konflikt zwischen Meinungsäußerungsfreiheit und dem guten Ruf einer Person des öffentlichen, insbesondere politischen Lebens hinzuweisen.

3. Exemplarisch für die erste Kategorie ist der Fall *Faurisson gegen Frankreich* (1996).⁴¹ Herr Faurisson gehörte (und gehört) zu den Holocaust-Leugnern, die behaupten, daß die Gaskammern in den nationalsozialistischen Vernichtungslagern nie zum Einsatz gekommen seien. In verschiedenen Zeitschriften bezeichnete Faurisson die Gaskammern als „Mythos“ und als „üblen Trick“ von Juden. Er wurde dafür in Frankreich aufgrund der sogenannten *Loi Gayssot* verurteilt. Nach erfolgloser Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel legte Faurisson beim Menschenrechtsausschuß Beschwerde wegen seines Rechts aus Art. 19 IPBPR ein.

Der Ausschuß prüft nun Schritt um Schritt die drei Voraussetzungen, die kumulativ bei einer Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit vorliegen müssen: Die Einschränkung muß gesetzlich vorgegeben sein, sie muß eines der in Art. 19 Abs. 3 lit. a oder b formulierten Zwecke anstreben und zur Erreichung dieser legitimen Ziele erforderlich sein.

An der gesetzlichen Grundlage konnte angesichts des *Gayssot*-Gesetzes kein Zweifel sein. Allerdings genügt nicht jedes Gesetz den Voraussetzungen, sondern es muß seinerseits auch den übrigen Anforderungen des Paktes entsprechen. Dies war hier wegen seines sehr weiten Anwendungsbereichs zweifelhaft, doch beschränkte sich der Ausschuß auf die Prüfung, ob die Anwendung des Gesetzes auf den konkreten

Fall den allgemeinen Anforderungen entsprach, was bejaht wurde.

Als Einschränkungsziel kam hier nur die Achtung der Rechte und des Rufes anderer in Betracht. Insoweit ist der Ausschuß der Ansicht, daß es dabei nicht nur um die Rechte von Einzelpersonen, sondern auch einer Gruppe als solcher gehen könne. Da die Äußerungen des Beschwerdeführers im Zusammenhang gelesen geeignet waren, antisemitische Empfindungen hervorzurufen, habe die Freiheitsbeschränkung dem Schutz der jüdischen Gemeinde in Frankreich und deren Recht, in einer angstfreien Atmosphäre zu leben, gedient.⁴² In einem diesen Punkt elaborierenden Sondervotum dreier Mitglieder, wozu ich selbst zähle, wurde zunächst darauf aufmerksam gemacht, daß Art. 20 Pakt keine Anwendung finden könne, da eine Aufhetzung zum Rassenhaß allein in der Leugnung des Holocaust nicht liege.⁴³ Doch gebe es öffentliche Behauptungen, die sich in einem besonderen sozialen und historischen Umfeld zu einem Gesamtmuster fügten und die dadurch noch gefährlicher sein könnten als direkt und öffentlich vorgetragener Rassenhaß. Zwar werde die Verletzung von Rechten anderer nicht durch wahrhaftige und sachliche Forschung herbeigeführt, doch darum handle es sich hier nicht, da der Autor von Gaskammermythen und davon gesprochen habe, daß die Juden aus diesen angeblichen Lügengeschichten nur finanziellen Profit herausholen wollten. Für die Überlebenden und Nachkommen des Holocaust stelle sich dies als Verächtlichmachung dar.⁴⁴

Angesichts der Einschätzung des Ausschusses, daß die Holocaust-Leugnung ein

⁴¹ Faurisson ./ . Frankreich, Auffassungen vom 8. November 1996, UN-Dok. CCPR/C/58/D/550/1993 = HRLJ 1997, S. 40ff.; Norman Weiß, EuGRZ 1998, S. 271-274.

⁴² Faurisson ./ . Frankreich (Fn. 41), Punkt 9.6. = Weiß (Fn. 41), S. 274.

⁴³ Faurisson ./ . Frankreich (Fn. 41), C. Individual Opinion by Elizabeth Evatt and David Kretzmer, co-signed by Eckart Klein (concurring).

⁴⁴ Siehe auch: Eckart Klein, Fall Faurisson zur Holocaust-Lüge, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 121-128; Nowak (Fn. 4), S. 455f.

grundsätzliches und beliebtes Vehikel sei, um Antisemitismus und Rassismus zu befördern, könne das strafbewehrte Verbot durchaus als erforderlich angesehen werden. Im Ergebnis wies der Ausschuß die Beschwerde einstimmig ab.

4. Für die zweite Fallgruppe möge folgender Fall (1993) stehen: John Ballantyne, ein Designer, und andere englischsprachig Gewerbetreibende hatten über ihren Geschäften in der kanadischen Provinz Quebec eine englische Aufschrift zur Bezeichnung ihres Betriebes angebracht. Dies wurde von der zuständigen kanadischen Commission de protection de la langue française aufgrund der Charta der französischen Sprache gerügt, wonach allein Französisch zu benutzen war. Die Beschwerdeführer wurden sämtlich gezwungen, die englischsprachigen Schilder zu entfernen. Sie rügten vor dem Menschenrechtsausschuß eine Verletzung ihres Rechts aus Art. 19.⁴⁵

Zunächst bestätigte der Ausschuß, daß auch kommerzielle Aussagen einschließlich Werbung in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 19 fallen, solange sie nicht Art. 20 widersprechen; Art. 19 sei keineswegs auf politische, kulturelle oder künstlerische Aussagen begrenzt.⁴⁶

Ein einschränkendes Gesetz, die Charta der französischen Sprache nämlich, war gegeben. War das Verbot aber erforderlich zum Schutze der Rechte anderer? Als solche Rechte kamen vorliegend nur die Rechte der frankophonen Minderheit in Kanada in Betracht, die ihrerseits gemäß Art. 27 Pakt geschützt sind. Sie sind dort besonders geschützt, weil gerade der Gebrauch der eigenen Sprache – vor allem, aber nicht nur für Minderheiten – ein Identitätsmerkmal der Persönlichkeit ist. Der Ausschuß konnte jedoch richtigerweise nicht erkennen, daß dieses Recht dann beeinträchtigt wird,

⁴⁵ Ballantyne et al. ./ . Canada, Auffassungen vom 31. März 1993, UN-Dok. CCPR/C/47/D/385/1989; *Nowak* (Fn. 4), S. 454.

⁴⁶ Ballantyne et al. ./ . Canada (Fn. 45), Punkt 11.3.

wenn andere ihre Sprache, hier also Englisch, zu Werbezwecken benutzen. Überdies sah der Menschenrechtsausschuß auch nicht, daß die Einschränkungen in der Benutzung der englischen Sprache durch die Beschwerdeführer notwendig war, um das an sich legitime Ziel des Schutzes von Minderheitensprachen zu erreichen. Im Ergebnis wurde der Beschwerde also stattgegeben.⁴⁷

5. Die dritte Kategorie ist mit der häufig auftretenden Konstellation befaßt, daß Personen des öffentlichen Lebens, insbesondere Staatschefs oder Regierungsmitglieder, mit Hilfe des ihnen selbst oder ihrem Amt zukommenden Ehrschutzes öffentliche Kritik unterbinden wollen. Hierzu dienen die normalen strafrechtlichen Bestimmungen gegen Beleidigung, üble Nachrede und Verleumdung, in einzelnen Fällen auch besondere Vorschriften, die man früher also *laesio majestatis* bezeichnete, die aber auch gerne zur Abwehr von gegen republikanische Diktatoren gerichtete Kritik eingesetzt werden. In Fällen, die zu dieser Kategorie gehören, pflegt der Menschenrechtsausschuß zunächst die Bedeutung der Meinungs- und Pressefreiheit besonders hervorzuheben. So heißt es etwa im Fall *Aduayom gegen Togo* (1996), daß die Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit „Ecksteine in jeder freien und demokratischen Gesellschaft“ seien.⁴⁸ Es liege

„im Wesen solcher Gesellschaften, daß seinen Bürgern erlaubt werden muß, sich selbst über die Alternativen zum herrschenden politischen System oder den herrschenden politischen Parteien zu informieren, und daß sie in den von Art. 19 Abs. 3 gezogenen Schranken ohne Furcht vor Beeinträchtigung oder Strafe ihre

⁴⁷ Verwiesen sei an dieser Stelle auf die dissenting und concurring opinions v. Kurt Herndl, Bertil Wennergren, Elizabeth Evatt, Birame Ndiaye und Waleed Sadi: Ballantyne et al. ./ . Canada, (Fn. 45), Punkte A., B., C., D., E.

⁴⁸ *Aduayom et al. ./ . Togo*, Auffassungen vom 12. Juli 1996, UN-Dok. CCPR/C/57/D/424/1990, Punkt 7.4.

Regierungen kritisieren oder offen und öffentlich bewerten können.“⁴⁹

Die Bedeutung der öffentlichen und freien Auseinandersetzung wird somit für alle Vertragsparteien unterstrichen. Es ist von daher gesehen durchaus richtig, wenn gesagt wird, daß zwar nicht das allgemeine Völkerrecht, wohl aber (verschiedene) völkerrechtliche Verträge von den Vertragsparteien eine rechtsstaatlich-demokratische Regierungsform verlangen, weil anders die Vertragsziele gar nicht erreichbar sind. Dies also ist der Ausgangspunkt für die Beurteilung einer behaupteten Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, die aber gleichwohl den Einschränkungen nach Art. 19 Abs. 3 Pakt zugänglich bleibt.⁵⁰

Ein neuerer gegen Angola gerichteter Fall (2005) mag hier als Illustration dienen.⁵¹ Der Beschwerdeführer, ein angolischer Staatsangehöriger, seines Zeichens Journalist, hatte den Staatspräsidenten Angolas in einer Zeitung hart attackiert und ihn der „Zerstörung des Landes“ beschuldigt; er sei für den katastrophalen Zustand der öffentlichen Institutionen, das Umsichgreifen von Inkompetenz und die Korrumpierung der politischen und gesellschaftlichen Werte verantwortlich. Von angolischen Gerichten wurde er wegen Mißbrauchs des Presserechts und wegen Diffamierung/Beleidigung nach längerer Inhaftierung mit einer erheblichen Geldstrafe belegt.

Nachdem der Menschenrechtsausschuß die Bedeutung einer freien Presse im Anschluß an den togolesischen Fall hervorgehoben hatte, prüfte er, ob die Voraussetzungen einer Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit gegeben waren.⁵² Dabei ging er davon aus, daß die Beschränkung auf-

grund eines Gesetzes vorgenommen und auch ein grundsätzlich legitimes Ziel verfolgt worden war, nämlich der Schutz der Reputation des Staatspräsidenten. Entscheidend kam es hier auf die Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahme an, d. h. darauf, ob die Bestrafung notwendig zum Schutz des legitimen Zieles war. Hierzu wird ausgeführt, daß die Notwendigkeit ein Element der Verhältnismäßigkeit impliziere und zwar in dem Sinne, daß der Umfang der Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit proportional zu dem Wert stehen müsse, den sie schützen wolle. Angesichts der hohen Bedeutung der Pressefreiheit in einer demokratischen Gesellschaft und der Stellung des Präsidenten als einer von Kritik und Opposition nicht exemten öffentlichen Person einerseits, der auferlegten Strafe andererseits hielt der Ausschuß einstimmig eine Verletzung von Art. 19 für gegeben. Zur Wiedergutmachung empfahl der Ausschuß, den Beschwerdeführer finanziell zu entschädigen.⁵³ Genau auf derselben Linie wurde ebenfalls im Jahr 2005 in einem Fall gegen Serbien und Montenegro (Fall Bodrozić) entschieden.⁵⁴ Im Jahr 2007 stellte der Ausschuß abermals eine Verletzung von Art. 19 durch Kamerun fest.⁵⁵ Auch in diesem Fall war der Beschwerdeführer ein Journalist, der über Korruption und Gewalt in den Sicherheitskräften geschrieben hatte und aus diesem Grund Opfer von Folter, Mißhandlung, Schikane und Bedrohungen durch Polizisten wurde. Da diese Maßnahmen im Zusammenhang mit den journalistischen Aktivitäten standen, wurden sie vom Ausschuß als unzulässige Beschränkungen des Rechts aus Art 19 Abs. 2 IPbPR angesehen.⁵⁶

⁴⁹ Aduayom et al. ./ . Togo (Fn. 48).

⁵⁰ Ausführlich zu den Einschränkungen: *McGoldrick* (Fn. 5), S. 461ff.; *Nowak* (Fn. 4), S. 462.

⁵¹ De Morais ./ . Angola, Auffassungen vom 29. März 2005, UN-Dok. CCPR/C/83/D/1128/2002.

⁵² De Morais ./ . Angola (Fn. 51), Punkte 6.7., 6.8.

⁵³ De Morais ./ . Angola (Fn. 51), Punkt 8.

⁵⁴ Bodrozić ./ . Serbien und Montenegro, Auffassungen vom 31. Oktober 2005, UN-Dok. CCPR/C/85/D/1180/2003.

⁵⁵ Philip Afuson Njaru ./ . Kamerun, Auffassungen vom 19. März 2007, UN-Dok. CCPR/C/89/D/1353/2005.

⁵⁶ Philip Afuson Njaru (Fn. 55), Punkt 6.4.

IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

1. Die Durchsicht der einschlägigen Fälle zeigt, daß der Menschenrechtsausschuß in Anwendung der maßgeblichen Paktbestimmungen keineswegs auf den Vorrang entweder des Persönlichkeitsrechts oder der Meinungsäußerungsfreiheit festgelegt ist, sondern seine Entscheidung vielmehr stets auf einer Abwägung im Einzelfall beruht, die wesentlich vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beeinflusst wird.⁵⁷ Dieses Prinzip wird allerdings streng gehandhabt, vor allem wenn Kritik an Regierungsmaßnahmen mit dem Hinweis auf den Persönlichkeitsschutz der handelnden Politiker, insbesondere durch strafrechtliche Maßnahmen, unterdrückt werden soll. Wie im nationalen Recht ist der Proportionalitätsgrundsatz auch im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes, sogar auf der universellen Ebene, zu einer wichtigen Argumentationsfigur geworden.⁵⁸ Wir können hier – ebenso wie auf der europäischen Ebene, was EMRK und Europäisches Gemeinschaftsrecht einschließt – einen deutlichen Einfluß der deutschen ja besonders ausgefeilten Grundrechtsdogmatik erkennen.⁵⁹ Eine vom Menschenrechtsausschuß erstellte Kommentierung zum Recht auf Freizügigkeit zeichnet z. B. sehr deutlich nach, wie die drei Elemente des Übermaßverbots – Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der jeweils zu prüfenden Maßnahme – Eingang in das Rechtsauslegungs- und -anwendungsinstrumentarium

des Menschenrechtsausschusses gefunden haben.⁶⁰

2. Wie jede internationale Instanz sieht sich auch der Menschenrechtsausschuß immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, daß seine Abwägung zwar anders sei als diejenige, welche die nationalen Gerichte vorgenommen hatten, aber deshalb nicht plausibler.⁶¹ In der Tat dürfen die internationalen Überwachungsinstanzen die nationalen Besonderheiten nicht aus dem Auge verlieren. Vor allem kann es nicht ihre Aufgabe sein, die nationale Rechtsanwendung zu überprüfen. Damit wären die 18 Ausschußmitglieder gegenüber den 160 in Betracht kommenden Rechtsordnungen weit überfordert. Aber es ist ihre Aufgabe, die Respektierung und den Schutz der Paktrechte durch die Vertragsparteien zu kontrollieren.⁶² Maßstab sind allein die Paktbestimmungen, welche die Staaten freiwillig akzeptiert haben. Sie daran festzuhalten und zu messen ist kein Eingriff in deren innere Angelegenheiten. Ein anderes Ergebnis der Abwägung, erreicht am Maßstab des Paktes und nicht an dem des internen Rechts, ist daher im konkreten Fall alles andere als verwunderlich. Selbst bei Anwendung desselben Rechtsmaßstabs wissen wir vom innerstaatlichen Instanzenzug, daß die Gerichte zu divergierenden rechtlichen Beurteilungen kommen können.

3. Die anerkannte Notwendigkeit externer, hier: der internationalen Kontrolle im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte darf die grundlegende Erkenntnis nicht verstellen, daß der Menschenrechtsschutz letztlich auf die Staaten selbst essentiell

⁵⁷ Nowak (Fn. 4) S. 460; Weiß, (Fn. 25), S. 65, 81.

⁵⁸ So schon Jost Delbrück, Proportionality, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law* Vol. III, 1997, S. 1140-1144; ausführliche Darstellung bei: Torsten Stein, Proportionality Revisited, in: Klaus Dicke/Stephan Hobe et al. (Hrsg.), *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, 2005, S. 727-738.

⁵⁹ Zu dem Prüfungsumfang bei der Anwendung der Rechte und Freiheiten der EMRK: Christoph Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2003, S. 147ff.

⁶⁰ *Menschenrechtsausschuß*, General Comment No. 27 (1999) Ziff. 14, abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die „General Comments“ in den VN-Menschenrechtsverträgen*, 2005, S. 123-129.

⁶¹ Siehe dazu: *McGoldrick* (Fn. 5), S. 54.

⁶² Statement on the Duty of the Human Rights Committee under Article 40 of the Covenant, abgedruckt in: *Nowak* (Fn. 4), S. 1086; *McGoldrick* (Fn. 5), S. 50f.

verwiesen bleibt. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß die Implementierung, also Beachtung und Durchsetzung der Menschenrechte ohne die entsprechende Bereitschaft der Staaten scheitern muß. Da die Staaten die universellen Menschenrechtsverträge häufig nur aus Propagandagründen ratifizieren, ohne sich mit den damit verbundenen Zielen wirklich zu identifizieren, besteht diese Gefahr des Scheiterns immer wieder.⁶³ Hier hilft nur der zweifellos langwierige Versuch, einen allmählichen Gesinnungswandel bei den Regierungen herbeizuführen. Daß dieser Versuch nicht zwangsläufig mißlingen muß, zeigt in erheblichem Umfang das europäische Beispiel. Selbst dort zeigen sich Risse, die entstehen, wenn der Grad der rechtlichen Homogenität der Vertragsparteien absinkt. Beispiel ist die Europäische Menschenrechtskonvention, von der wir noch hören werden.⁶⁴ Wieviel mehr muß dieses Problem dem Menschenrechtsschutz auf der universellen Ebene zu schaffen machen – was können wir hier faktisch von rechtsstaatlichen und demokratischen Verhältnissen erwarten? Zu resignieren besteht aber kein Anlaß – der Stein des Sisyphos will gerollt sein. Eine erzieherische Aufklärung bedarf des langen Atems. Ihr Ziel ist nicht die Propagierung eines Gutmenschentums, sondern der Nachweis, daß Respektierung und Schutz der Menschenrechte vernünftig sind, da sie den Menschen und dem Staat, in dem diese leben, gleichermaßen zugute kommen, sie nicht schwächen, sondern stärken.

⁶³ So auch: *Rudolf Bernhardt*, Der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte: Texte, Institutionen, Realitäten, in Dicke/Hobe et al. (Fn. 58), S. 37-45, S. 40ff.

⁶⁴ Dazu *Norman Weiß*, Meinungsäußerungsfreiheit und Ehrenschrift nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, in diesem Heft, S. 16-27.