



Universitätsverlag Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Paradoxien und Potenziale
- Lehrbuchbeispiel des Versagens: Die Schutzverantwortung und die Rohingya in Myanmar
- Rechtsfragen der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Paradoxien und Potenziale
- Lehrbuchbeispiel des Versagens: Die Schutzverantwortung und die Rohingya in Myanmar
- Rechtsfragen der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

26. Jahrgang 2021 | Heft 2

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2021

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Herausgeber:

Prof. Dr. phil. Logi Gunnarsson (logi.gunnarsson@uni-potsdam.de)

Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@uni-potsdam.de)

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) (andreas.zimmermann@uni-potsdam.de)

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451 (mrz@uni-potsdam.de)

Redaktion:

Prof. Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)

Marlene Wagner, Theresa Lanzl (redaktion-mrm@uni-potsdam.de)

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Satz: text plus form, Dresden

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

Inhaltsverzeichnis

Editorial	98
AUFsätze:	
René Wolfsteller Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Paradoxien und Potenziale	99
Markus Berg Lehrbuchbeispiel des Versagens: Die Schutzverantwortung und die Rohingya in Myanmar	112
Otto Böhm Replik auf Felix Brönners Beitrag im MRM – MenschenRechtsMagazin Heft 1/2 2019 „Koloniale Kontinuitäten im Menschenrechtsdiskurs“ S. 24–37 (Teil 2)	123
Nuray Jordan Rechtsfragen der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	132
BERICHTE UND DOKUMENTATIONEN:	
Theresa Lanzl Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2020 – Teil II: Individualbeschwerden	149
BUCHBESPRECHUNG:	
Daniel Stahl (Hrsg), Quellen zur Geschichte der Menschenrechte Bd. 1: Lebensgeschichtliche Interviews Daniel Stahl (Hrsg.), Quellen zur Geschichte der Menschenrechte Bd. 2: Kommentierte Schlüsseltexte (Steinbach)	166

Editorial

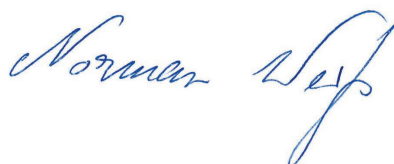
Das zweite Heft bringt vier Beiträge. *René Wolfsteller* befasst sich mit der „Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“. Das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte erfährt damit fortgesetzte Aufmerksamkeit. *Markus Berg* widmet sich in seinem Beitrag der Lage der Rohingya in Myanmar und bewertet die Handhabung des Prinzips der Schutzverantwortung als „Lehrbuchbespiel des Versagens“.

Wir bringen den zweiten Teil der Replik, mit der *Otto Böhm* auf einen Beitrag zu „Kolonialen Kontinuitäten im Menschenrechtsdiskurs“ (Autor des 2019 erschienenen Ausgangsbeitrags war *Felix Brönnner*) antwortet. *Nuray Jordan* behandelt „Rechtsfragen der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“; ihr Beitrag ist aus einer Schwerpunktbereichshausarbeit hervorgegangen.

Die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen ist Gegenstand regelmäßiger Berichterstattung im MRM seit 1996. *Theresa Lanzl* steuert Teil II bei, der sich mit den Individualbeschwerdeverfahren des Jahres 2020 befasst. Eine Buchbesprechung beschließt das Heft: *Peter Steinbach* bespricht zwei Bände mit Quellen zur Geschichte der Menschenrechte.

Die Entstehung dieses Heft wurde zunächst von Frau Marlene Wagner und dann von Frau Theresa Lanzl begleitet, die zum 1. Mai 2021 als Nachfolgerin von Frau Wagner zum MRZ-Team gekommen ist. Frau Wagner hat unter anderem redaktionelle Routineabläufe weiterentwickelt, so dass wir uns freuen, auch diese Nummer fristgerecht vorlegen zu können.

Wir wünschen unseren Leser:innen eine anregende Lektüre.



Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Paradoxien und Potenziale*

René Wolfsteller

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Rolle von NMRI in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
- III. Die Befugnisse von NMRI zwischen Anspruch und Wirklichkeit
- IV. Das Schweigen der Pariser Grundsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten
- V. Plädoyer für eine Reform der Pariser Grundsätze

I. Einleitung

Seit der Verabschiedung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen vor zehn Jahren hat sich ein transnationaler Regime-Komplex aus einer Vielzahl von Akteuren, Strategien und Steuerungsmechanismen mit dem Ziel herausgebildet, die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten zu regulieren.¹ Aufgrund ihrer gewachsenen Bedeutung

und Scharnierfunktion in der globalen Governance von Menschenrechten wird Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) wie Kommissionen und Ombudsstellen auch bei der Regulierung privater Akteure eine besondere Rolle zugesprochen.²

Als unabhängige staatliche Organisationen mit dem Auftrag, Menschenrechte zu fördern und zu schützen, dienen NMRI idealerweise als Integrationsmechanismus zwischen dem transnationalen Menschenrechtssystem und der nationalstaatlichen Ebene sowie zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.³ Neben ihrem Potenzial als Beratungs- und Kontrollinstanz hin-

* Für wertvolle Hinweise und Fragen zu früheren Entwürfen dieses Beitrags danke ich den Teilnehmer:innen der Konferenz "The UN Guiding Principles and the Future of Business and Human Rights Regulation" im Februar 2020 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, insbesondere Elisabeth Badenhoop, Nadia Bernaz, Alvis Favotto, Kelly Kollman, Markus Krajewski, Andrej Lang, Yingru Li, John McKernan und Janne Mende, sowie den Teilnehmer:innen des Lehrstuhlkolloquiums Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft, insbesondere Petra Dobner, Jasper Finkeldey und Torben Fischer. Besonderer Dank geht an die Mitarbeiter:innen und Fellows des Lichtenberg-Kollegs der Universität Göttingen, vor allem der Forschungsgruppe "Human Rights" unter der Leitung von Matthias Koenig, wo ich im Rahmen eines Gastaufenthalts im Winter 2020 die Grundlagen für diesen Beitrag erarbeiten durfte.

- 1 César Rodríguez-Garavito, *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, in: Rodríguez-Garavito (Hrsg.), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, 2017, S. 11–45 (12). Zur Unternehmensverantwortung für Menschenrechte ausführlich Janne Mende, *Unternehmen als gesellschaftliche Akteure: Die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte zwischen privater und öffentlicher Sphäre*, in: MRM 2017, S. 5–17; Markus Krajewski (Hrsg.), *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten*, 2018.
- 2 Vgl. z.B. Veronika Haász, *The Role of National Human Rights Institutions in the Implementation of the UN Guiding Principles*, in: *Human Rights Review* 14 (2013), S. 165–187; Humberto Cantú Rivera, *National Human Rights Institutions and Their (Extended) Role in the Business and Human Rights Field*, in: Surya Deva/David Birchall (Hrsg.), *Research Handbook on Human Rights and Business*, 2020, S. 492–512; Nicola Jägers, *National Human Rights Institutions: The Missing Link in Business and Human Rights Governance?*, in: *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2020, S. 289–325.
- 3 Vgl. Julie A. Mertus, *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*, 2009; Ryan Goodman/Thomas Pegram, *Introduction: National Human Rights Institu-*

sichtlich der staatlichen Schutzpflicht, die sich auch auf Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure wie Unternehmen erstreckt, sehen die UN-Leitprinzipien die Rolle der NMRI vorrangig in der Gewährleistung wirksamer Abhilfe als außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen.⁴

Empirischen Daten und Expert:inneneinschätzungen zufolge besteht jedoch eine erhebliche Lücke zwischen der regulatorisch anvisierten Rolle von NMRI und ihren begrenzten Befugnissen hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen in der Praxis. Demnach mangelt es vielen NMRI nicht nur an einer hinreichenden finanziellen Ausstattung und Expertise für die wirksame Regulierung privater Akteure, sondern auch an dem dafür notwendigen rechtlichen Mandat, welches bisher vor allem auf staatliche Akteure ausgerichtet war.⁵

tions, State Conformity, and Social Change, in: Goodman/Pegram (Hrsg.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, 2012, S. 1–25.

- 4 Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/RES/17/4 vom 6. Juli 2011, Nr. 1. Im Folgenden wird zitiert aus der deutschen Übersetzung: Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, Hrsg.: Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk, Berlin, 3. Auflage, März 2020, abrufbar unter: www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).
- 5 Büro der UN Hochkommissar:in für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR), *Business and Human Rights: A Survey of NHRI Practices* (2008), abrufbar unter: <http://media.business-humanrights.org/media/documents/f0ecca4f3e6b9322160832e41578adf26d6db22a.doc> (zuletzt besucht am 2. August 2021); Nora Götzmann/Sébastien Lorion, *National Human Rights Institutions and Access to Remedy in Business and Human Rights*. The Danish Institute for Human Rights, 2020; Meg Brodie, *Pushing the Boundaries: The Role of National Human Rights Institutions in Operationalising the 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, in: Radu Mares (Hrsg.), *The UN Guiding Principles on Business and Hu-*

Der vorliegende Beitrag untersucht die Gründe für dieses Missverhältnis und entwickelt einen Lösungsvorschlag, um NMRI in die Lage zu versetzen, unternehmensbezogenen Menschenrechtsverstößen wirksamer zu begegnen. Zu diesem Zweck werden die in den UNLP formulierten Erwartungen an NMRI, vor allem als staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen zu dienen (Abschnitt II), mit der empirischen Datenlage zu den tatsächlichen Mandaten und Befugnissen von NMRI hinsichtlich der Regulierung unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen kontrastiert (Abschnitt III). Anschließend wird gezeigt, dass die Mandats- und Kompetenzbeschränkungen vieler NMRI und insbesondere die oftmals unterentwickelte Beschwerdekompentenz auf die Priorisierung ihrer Funktion zur Menschenrechtsförderung in den „Pariser Grundsätzen“ zurückzuführen sind (Abschnitt IV).⁶ Diese Grundsätze beeinflussen seit ihrer Verabschiedung und Verbreitung durch verschiedene UN-Mechanismen als zentrale internationale Norm die Struktur, Funktion und Legitimität von NMRI weltweit. Der letzte Abschnitt (V) plädiert daher für eine Reform der Pariser Grundsätze, um die vorhandene Fehlstellung in der Architektur der globalen Menschenrechtsgovernance zu beheben. Eine Anpassung der Pariser Grundsätze an die Erwartungen der UNLP würde nicht nur die beiden Steuerungsinstrumente mit der größten transnationalen Lenkungswirkung in Bezug auf NMRI bzw. die Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen in Einklang bringen, sondern auch den Druck auf nationale Regierungen erhöhen, die Mandate und Befugnisse ihrer NMRI zur Regulierung privater Akteure auszuweiten.

man Rights: Foundations and Implementation, 2012, S. 245–272; Cantú Rivera (Fn. 2).

- 6 UN General Assembly, *Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993, Nr. 1.

II. Die Rolle von NMRI in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte haben sich seit ihrer Verabschiedung durch den UN-Menschenrechtsrat zum international maßgeblichen Normengerüst für die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Staaten und Unternehmen hinsichtlich der Achtung und des Schutzes von Menschenrechten entwickelt.⁷ Als internationale "Soft Law"-Standards bilden die UNLP den Bezugspunkt für die Leitlinien und Selbstverpflichtungen zahlreicher Organisationen und Akteure wie der Europäischen Union, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), aber auch transnational agierender Unternehmen wie Volkswagen und Nestlé.⁸ Zudem bemüht sich eine wachsende Zahl von Regierungen, die UNLP im Rahmen Nationaler Aktionspläne und durch Gesetze zum Menschenrechtsschutz in globalen Lieferketten auf nationalstaatlicher Ebene umzusetzen.⁹

7 Olivier De Schutter, Foreword: Beyond the Guiding Principles, in: Surya Deva/David Bilchitz (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, 2013, S. xv–xxii (xvii).

8 Siehe Europäische Kommission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A renewed EU Strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility, COM/2011/0681 final vom 25. Oktober 2011, abrufbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&qid=1616781448617&from=EN; OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 edition, section IV "Human Rights", abrufbar unter: www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf; siehe die Sozialcharta der Volkswagen AG, abrufbar unter: https://www.volkswagenag.com/presence/nachhaltigkeit/documents/policy-intern/201210-sozialcharta_de.pdf; siehe die Grundsätze der Nestlé S.A. u. a. zu Sozialer Verantwortung, abrufbar unter: <https://www.nestle.de/unternehmen/grundsätze/soziale-verantwortung-menschenrechte> (alle zuletzt besucht am 2. August 2021).

9 Zum Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland siehe Louise Lehmann, Nationale Aktionspläne im Bereich der Menschenrechte – ein sinnvolles Instrument?, in: MRM 2020, S. 106–115 (113). Bis heute haben

Entworfen vom Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Konzerne sowie andere Wirtschaftsunternehmen von 2005 bis 2011, John Ruggie, zielen die UNLP darauf ab, die negativen Effekte einer globalisierten und weitgehend deregulierten Marktwirtschaft auf die Achtung von Menschenrechten einzudämmen.¹⁰ Die 31 Leitprinzipien spezifizieren und operationalisieren den ebenfalls von Ruggie entworfenen UN-Rahmen für Wirtschaft und Menschenrechte, der aus drei Säulen besteht: die Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, die Verantwortung des Unternehmens zur Achtung der Menschenrechte und der Zugang zu Abhilfe ("*Protect, Respect and Remedy*").¹¹ Dank der intensiven Beteiligung von Vertreter:innen Nationaler Menschenrechtsinstitutionen an den Konsultationen zur Entwicklung der UNLP werden NMRI in allen drei Säulen berücksichtigt, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung.

Die erste substanzielle Erwähnung finden NMRI im offiziellen Kommentar zur Ausgestaltung des Leitprinzips 3 der staatlichen Pflicht zum Menschenrechtsschutz. Dort heißt es: „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die den Pariser Grundsätzen entsprechen, kommt eine wichtige Rolle zu, Staaten dabei zu unterstützen, festzustel-

25 Staaten Nationale Aktionspläne verabschiedet; in 17 weiteren Staaten sind Nationale Aktionspläne in der Entwicklung. Siehe die Online-Datenbank des Dänischen Instituts für Menschenrechte, abrufbar unter: <https://globalnaps.org/>. Für ein aktuelles Beispiel einer erfolgreichen nationalen Gesetzesinitiative siehe das am 11. Juni 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Lieferkettengesetz, Informationen und angenommene Fassung unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw16-de-lieferkettengesetz-834842> (alle zuletzt besucht am 2. August 2021).

10 John Gerrard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, 2013, S. xvi. Zum Hintergrund siehe bereits Markus Krajewski, Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen, in: MRM 2012, S. 66–80 (73).

11 Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/8/5 vom 7. April 2008. Zur Konzeption und Kritik siehe Leyla Davarnejad, Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen und Corporate Social Responsibility (CSR), 2020, S. 93–99.

len, ob ihre einschlägigen Gesetze mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen übereinstimmen und wirksam durchgesetzt werden, sowie Handlungsanleitungen für Wirtschaftsunternehmen und anderen nicht-staatlichen Akteuren auf dem Gebiet der Menschenrechte bereitzustellen.“¹² Dieser Kommentar verweist auf die Kontrollfunktion von NMRI bezüglich der staatlichen Schutzpflicht sowie auf die Funktion, die Achtung der Menschenrechte seitens privater Akteure durch Aufklärungs- und Beratungsaktivitäten zu fördern. Eine aktive Kontrolle von Unternehmen durch NMRI ist in den UNLP und im offiziellen Kommentar hingegen nicht vorgesehen.

Auch im Kommentar zur zweiten Säule, der Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte, fehlt eine solche Empfehlung. Der einzige Verweis auf NMRI in diesem Bereich findet sich im Kommentar zum Leitprinzip 23 und skizziert für NMRI nur eine passive Rolle. Demnach seien Wirtschaftsunternehmen in komplexen und riskanten Geschäftsumfeldern, wie z. B. in Konfliktregionen, „oft gut beraten“, „sich auch extern mit glaubwürdigen, unabhängigen Experten, wie Regierungen, der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und relevanten Multi-Stakeholder-Initiativen, zu konsultieren“, um sich nicht direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen zu beteiligen.¹³ Die Tatsache, dass die UNLP für NMRI keine weiter reichenden, proaktiven Kontroll- und Schutzfunktionen in Bezug auf Wirtschaftsunternehmen vorsehen, wurde von Wissenschaftler:innen als eine vertane Chance kritisiert, NMRI mit größerer Legitimität für die Regulierung privater Akteure auszustatten.¹⁴ Im Unterschied zu anderen Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes, wie z. B. dem Zusatzprotokoll der UN-Antifolterkonvention, erwächst aus den ersten beiden Säulen der UNLP oder deren Kommentar weder eine

Empfehlung noch eine Verpflichtung für Staaten, nationale Institutionen im Einklang mit den Pariser Grundsätzen zu schaffen oder die Befugnisse existierender NMRI auszubauen.¹⁵

Einzig bei der Umsetzung der dritten Säule der UNLP, dem Zugang zu wirksamer Abhilfe, wird NMRI eine größere Rolle eingeräumt. Leitprinzip 27 verpflichtet Staaten, neben gerichtlichen Mechanismen zur Abhilfe bei mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen auch „wirksame und geeignete außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereit[zu]stellen“.¹⁶ Der Kommentar ergänzt: „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen kommt hierbei eine besonders wichtige Rolle zu.“¹⁷ Zudem wird empfohlen, dass „Lücken bei der Bereitstellung von Abhilfe für von Unternehmen verübte Menschenrechtsverletzungen [...] gegebenenfalls durch Erweiterung der Mandate bestehender außergerichtlicher Mechanismen und/oder durch Hinzufügen neuer Mechanismen geschlossen werden [könnten].“¹⁸ Im Gegensatz zum verbindlichen Zusatzprotokoll der Antifolterkonvention stellt diese Empfehlung des unverbindlichen UNLP-Kommentars jedoch keinen direkten Bezug zu nationalen Institutionen im Einklang mit den Pariser Grundsätzen her und ist auch sonst vage formuliert.¹⁹

12 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 6.

13 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 30.

14 Vgl. *Brodie* (Fn. 5).

15 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UN-Dok. A/RES/57/199, Annex IV, Nr. 17 bis 20.

16 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 34.

17 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 35.

18 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 35.

19 Siehe Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 35: „Dies kann je nach der anstehenden Streitfrage, einem etwaigen öffentlichen Interesse und den potenziellen Bedürfnissen der Parteien auf dem Wege der Mediation, der Rechtsprechung oder durch andere kulturell angemessene und rechtskompatible Verfahren oder eine wie auch immer geartete Kombination derselben erfolgen.“

Die vergleichsweise starke Betonung der Rolle von NMRI als staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen entspricht früheren Aussagen des UN-Sonderbeauftragten Ruggie, wonach NMRI als „Dreh- und Angelpunkte in einem umfassenderen System aus Beschwerdemechanismen“²⁰ dienen sollen, indem sie Opfern unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen direkten und indirekten Zugang zu wirksamer Abhilfe verschaffen. Nachfolgende Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates haben diese Erwartungshaltung bekräftigt.²¹ Dies wirft jedoch die Frage auf, weshalb NMRI nicht als mögliche nationale Implementationsmechanismen in die Leitprinzipien selbst integriert wurden, sondern nur im offiziellen Kommentar Erwähnung finden.

Zudem ergibt sich aus der Betonung der Rolle von NMRI als außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen das Paradox, dass die UNLP den Schwerpunkt ausgerechnet auf eine Funktion legen, die viele NMRI nicht oder nur sehr eingeschränkt erfüllen können, da ihren Mandaten und Befugnissen in dieser Hinsicht oft enge rechtliche Grenzen gesetzt sind, wie der folgende Abschnitt zeigt.

III. Die Befugnisse von NMRI zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Bis zur Entwicklung des UN-Rahmens für Wirtschaft und Menschenrechte und der Leitprinzipien befassten sich Nationale Menschenrechtsinstitutionen traditionell vor allem mit der Kontrolle staatlicher Akteure, insbesondere den Sicherheitsorganen und dem Justizwesen.²² Der Entwick-

lungs- und Konsultationsprozess der UNLP bewirkte bei vielen NMRI und ihren transnationalen Netzwerken eine erhöhte Aufmerksamkeit und strategische Öffnung für die Auseinandersetzung mit von Unternehmen verursachten Menschenrechtsverletzungen. Der internationale Verband der NMRI, das *“International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”* (ICC, heute GANHRI), gründete im Jahr 2009 eine dauerhafte Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten mit dem Ziel, innerhalb von NMRI entsprechende Kompetenzen aufzubauen und nationale Institutionen zu ermutigen, sich an UN-Initiativen zur Regulierung von Wirtschaft und Menschenrechten zu beteiligen. Insbesondere die internationale NMRI-Konferenz des ICC zu Wirtschaft und Menschenrechten in Edinburgh im Jahr 2010 und die Verabschiedung der sogenannten *“Edinburgh Declaration”*, in welcher das ICC den UN-Rahmen aus „Schutz, Achtung und Abhilfe“ ausdrücklich unterstützte, trugen dazu bei, dass sich in der Folge viele NMRI verstärkt mit dem Schutz von Menschenrechtsnormen in wirtschaftlichen Prozessen befassten.²³

Fallstudien und Analysen zeigen allerdings, dass diese Aktivitäten häufig dem Bereich der Präventionsarbeit und Berichterstattung zuzurechnen sind und damit bestenfalls indirekt zur Gewährleistung wirksamer Abhilfe beitragen.²⁴ Außerdem legen von den Vereinten Nationen erhobene Da-

20 Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/8/5 vom 7. April 2008, Nr. 97, Übersetzung des Autors.

21 UN-Dok. A/HRC/17/31, Annex, Nr. 27; A/HRC/RES/38/13, Präambel und Nr. 11.

22 *Sonia Cardenas*, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, 2014, S. 10. Die NMRI von Neuseeland, Kenia und Ghana gelten als Ausnahmen, da sie sich in öffentlichen Untersuchungen bereits früh mit Menschenrechtsverstößen von Unternehmen be-

fassten, u. a. im öffentlichen Verkehr, in der Salzproduktion und in Minen. Siehe *Cantú Rivera* (Fn. 2), S. 505.

23 International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), *The Edinburgh Declaration* (2010), abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh_Declaration_en.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

24 Siehe z. B. die Übersicht in *Haász* (Fn. 2), S. 179–183, sowie die 14 Fallstudien zu NMRI-Aktivitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zusammengestellt vom Dänischen Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: www.humanrights.dk/publications/exploring-how-nhris-around-world-engage-business-human-rights (zuletzt besucht am 2. August 2021).

ten nahe, dass viele NMRI in ihren Möglichkeiten, unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen wirksam zu adressieren, strukturell eingeschränkt sind; zum einen aufgrund eng begrenzter rechtlicher Mandate, zum anderen aufgrund fehlender oder beschränkter Befugnisse, Beschwerdeverfahren einzuleiten und rechtswirksame Abhilfe zu leisten.

So erklärten insgesamt 21 von 33 teilnehmenden Institutionen in der jüngsten UN-Befragung von NMRI aus dem Jahr 2019 zu ihrer Rolle bei der Gewährleistung wirksamer Abhilfe bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen, dass die rechtlichen Grenzen ihres Mandats die größte Hürde für die Gewährleistung wirksamer Abhilfe darstellten und/oder sie empfahlen die Erweiterung ihres Mandats in dieser Hinsicht; häufig beides. Die meisten dieser Institutionen schlugen vor, ein explizites Mandat zur Befassung mit unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen zu erhalten, mit Befugnissen zur Bearbeitung von Beschwerden in diesem Bereich ausgestattet zu werden und/oder mit der quasi-richterlichen Befugnis, rechtsverbindliche Verfügungen gegen Unternehmen verhängen und durchsetzen zu können.²⁵ Eine Erhebung des Netzwerks afrikanischer NMRI von 2013 zu Aktivitäten und Kompetenzen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte legte ebenfalls erheblichen Nachbesserungsbedarf in den Mandaten offen: Demzufolge wünschten sich 18 von 32 teilnehmenden Institutionen Unterstützung bei der Erweiterung oder Änderung ihres rechtlichen Mandats, verglichen mit 13 NMRI ohne einen solchen Wunsch oder Bedarf.²⁶

25 Siehe die Auswertung der UN-Befragung von 2019 durch das Dänische Institut für Menschenrechte, in: *Götzmann/Lorion* (Fn. 5): Annexes, Tabelle 1, S. 12–26.

26 Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI), Report of the NANHRI Mapping Survey on Business and Human Rights, 2013, S. 60–61. Von diesen 18 NMRI gaben sechs Institutionen mit A-Status und zehn mit B- oder C-Status an, Unterstützung bei der Erweiterung oder Änderung ihres Mandats „in hohem Maß“ oder „in gewissem Maß“ zu benötigen; zwei weitere NMRI mit A-Status wünschten sich Un-

UN-Daten zufolge ist eine erhebliche Zahl von NMRI nicht mit der Befugnis ausgestattet, Beschwerden in Bezug auf von Unternehmen verursachte Menschenrechtsverletzungen zu bearbeiten. Zudem ist in der Mehrzahl der Fälle, in denen NMRI eine solche Beschwerdekompentenz innehaben, der Anwendungsbereich dieser Kompetenz eng auf bestimmte Arten von Akteuren und/oder auf bestimmte Rechte begrenzt. In einer UN-Befragung von 2008 gaben lediglich neun von 43 teilnehmenden Institutionen an, Beschwerden in Bezug auf jede Art von Akteur und alle Menschenrechtsnormen bearbeiten zu können, und nur sieben dieser NMRI erfüllten die Pariser Grundsätze.²⁷ Vierzehn NMRI hatten keinerlei Befugnis, Beschwerden über von Unternehmen verursachte Menschenrechtsverletzungen zu bearbeiten. Die übrigen 20 Institutionen waren zwar mit einer Beschwerdekompentenz ausgestattet, allerdings beschränkte sich diese auf staatseigene Unternehmen und solche, die öffentliche Dienstleistungen erbrachten (11) und/oder auf bestimmte Rechtsnormen wie Antidiskriminierungsrechte oder Arbeitsrechte (10).²⁸ Die UN-Befragung von 2019 hat diese Ergebnisse

terstützung nur „in begrenztem Umfang“. Demgegenüber wünschten neun Institutionen mit A-Status und vier mit B- oder C-Status keine Unterstützung oder keine Änderung des Mandats.

27 OHCHR (Fn. 5), S. 5. Bei diesen neun NMRI handelte es sich um die Institutionen von Ägypten, Kenia, Mongolei, Philippinen, Niger, Paraguay, Ruanda, Nigeria und Usbekistan. Die beiden letztgenannten Institutionen waren zum Zeitpunkt der Erhebung nicht beim ICC akkreditiert. Die NMRI von Jordanien wird in der Übersichtstabelle der UN-Erhebung fälschlicherweise ebenfalls als eine Institution mit der Befugnis klassifiziert, Beschwerden hinsichtlich jeder Art von Unternehmen und jeder Art von Menschenrechtsnorm bearbeiten zu können. Im Fragebogen gab diese NMRI allerdings an, lediglich Beschwerden in Bezug auf Arbeitsrechte („labour rights“) bearbeiten zu können. Siehe OHCHR (Fn. 5), S. 5, 17.

28 Die NMRI von Mauritius ist von beiden Arten von Einschränkungen betroffen. Sie ist befugt, Beschwerden in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen, Geschlechterdiskriminierung und sexuelle Belästigung gegen staatseigene Unternehmen zu bearbeiten. Hinsichtlich anderer Unternehmen ist ihre Beschwerdekompentenz auf Fälle von Geschlechterdiskriminierung und

weitgehend bestätigt. Von 33 teilnehmenden Institutionen gaben elf NMRI an, keine Beschwerdekompetenz für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen zu haben, während 21 Institutionen erklärten, mit einer solchen Kompetenz ausgestattet zu sein.²⁹ In mindestens sieben Fällen war diese Kompetenz jedoch auf öffentliche Unternehmen und solche, die öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen (4) bzw. auf bestimmte Rechtsnormen (3) beschränkt. Die tatsächliche Zahl von NMRI mit eingeschränkter Beschwerdefunktion in der Befragung ist jedoch vermutlich höher, da einige Antworten uneindeutig ausfielen.

Angesichts dieser Bestandsaufnahme ist fraglich, inwieweit NMRI die in den Leitprinzipien und UN-Resolutionen anvisierte Rolle als staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen erfüllen können. Die Expertin Meg Brodie hält es für „besorgniserregend, dass NMRI, einer der zentralen von den [...]“

sexueller Belästigung beschränkt. Siehe OHCHR (Fn. 5), S. 20.

29 *Götzmann/Lorion* (Fn. 5), Annexes, S. 24, 26. Die NMRI folgender Staaten gaben an, keine Befugnis zur Bearbeitung von Beschwerden hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverstöße zu haben: Samoa, Albanien, Aserbaidschan, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Polen, Serbien, Slowakei, Slowenien und Spanien. Manche dieser Institutionen erklärten außerdem, mit keinerlei Beschwerdekompetenz ausgestattet zu sein, zum Beispiel die NMRI von Dänemark, Luxemburg und Deutschland. Im Auswertungsbericht der UN-Befragung werden die NMRI von Polen und Slowenien fälschlicherweise als Institutionen mit einem Mandat zur Bearbeitung von Beschwerden hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverstöße klassifiziert. Aus den Antworten dieser Institutionen geht jedoch hervor, dass diese kein explizites rechtliches Mandat für unternehmensbezogene Menschenrechtsverstöße haben (Polen) bzw. kein Mandat für den privaten Sektor (Slowenien), sondern dass sie ihre jeweiligen Mandate lediglich in einer Weise auslegen, welche die Annahme und Bearbeitung von Beschwerden gegen Unternehmen erlaubt, die öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen. Die slowenische NMRI räumte in der Befragung ein, dass sie mit diesem Ansatz gelegentlich auf Widerstand stoße. Siehe *Götzmann/Lorion* (Fn. 5), Teil 1, S. 13.

Leitprinzipien angepriesenen außergerichtlichen Mechanismen, nur begrenzten Schutz durch Beschwerdeverfahren in OECD-Mitgliedstaaten bieten können und ihre Reichweite jenseits dessen beschränkt ist.“³⁰ Ihrer Einschätzung nach werden NMRI mehrheitlich erst dann in der Lage sein, wirksame Abhilfe für Menschenrechtsverstöße durch Wirtschaftsunternehmen zu leisten, wenn nationale Regierungen gemeinschaftlich ihre NMRI mit den dafür notwendigen Befugnissen und Ressourcen ausstatten.³¹ Dafür fehlen im gegenwärtigen UN-Regime allerdings die nötigen Anreizstrukturen. Um dies zu ändern, ist es notwendig, zunächst die Gründe für das gegenwärtige Missverhältnis nachzuvollziehen.

IV. Das Schweigen der Pariser Grundsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten

Die Beschränkungen der Mandate und Befugnisse vieler NMRI hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen hängen wesentlich mit den „Pariser Grundsätzen“ zusammen, die als zentrale internationale Norm die Struktur, Funktion und Legitimität von NMRI regulieren. Die Pariser Grundsätze wurden 1991 von NMRI-Vertreter:innen als Minimalkriterien für den Betrieb bestehender und die Gründung neuer Institutionen entwickelt. Nach ihrer Verabschiedung durch die Menschenrechtskommission und die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1993 dienten die darin empfohlenen Kompetenzen als Muster für die Gründung zahlreicher nationaler Institutionen.³² Die Befürwortung der Pariser Grundsätze durch verschiedene UN-Institutionen und ihre Verankerung in Abkommen trugen zur weltweiten Verbreitung von NMRI bei.³³

30 *Brodie* (Fn. 5), S. 262, Übersetzung des Autors.

31 *Brodie* (Fn. 5), S. 247.

32 *Katerina Linos/Tom Pogram*, Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations, in: HRQ 38 (2016), S. 1109–1134 (1133).

33 Siehe z. B. UN-Dok. A/RES/48/134; A/RES/66/169; A/RES/70/163; Fakultativprotokoll zum

Während Anfang der 1990er Jahre nur etwa 20 nationale Institutionen existierten, waren im Januar 2021 weltweit 127 NMRI akkreditiert.³⁴

Die Akkreditierung von NMRI erfolgt in einem vom transnationalen Netzwerk GANHRI (*“Global Alliance of NHRIs”*, vormals ICC) organisierten Begutachtungsverfahren, in dem alle nationalen Institutionen, die sich um Akkreditierung bewerben, regelmäßig durch Vertreter:innen anderer NMRI auf die Einhaltung der Pariser Grundsätze überprüft werden und einen entsprechenden Status erhalten.³⁵ Die erfolgreiche Akkreditierung durch GANHRI bringt den NMRI und ihren jeweiligen Regierungen nicht nur internationale Legitimität und Anerkennung, sondern gewährt den NMRI-Vertreter:innen auch Zugangs- und Rederechte in UN-Ausschüssen.³⁶

Die Pariser Grundsätze schreiben vor, dass Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit einem per Verfassung oder Gesetz festgelegten, möglichst breiten Mandat zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten ausgestattet sein sollen. Sie sollen

außerdem unabhängig und mit hinreichenden Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben versehen sein, in ihrer Zusammensetzung die Gesellschaft repräsentieren und mit anderen, für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten zuständigen Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems zusammenarbeiten können. Ihre Aufgaben sollen sowohl Berichts-, Beratungs-, als auch Kontroll- und Schutzfunktionen umfassen.³⁷

Während die Pariser Grundsätze prinzipiell eine Befassung mit von Wirtschaftsunternehmen verursachten Menschenrechtsverletzungen und die Gewährleistung wirksamer Abhilfe nicht ausschließen, so ist dennoch offensichtlich, dass sie andere Aufgaben und Akteure priorisieren. Insbesondere schweigen die Pariser Grundsätze zu der Frage, ob NMRI für die Regulierung privater Akteure zuständig sein sollten.³⁸ Weder sehen sie für NMRI eine beratende Rolle hinsichtlich nichtstaatlicher Akteure vor, noch empfehlen sie ein explizites Mandat für die Gewährleistung von Abhilfe in Fällen unternehmensbezogener Menschenrechtsverstöße.³⁹ Stattdessen definieren sie den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich von NMRI in einer Weise, die den Fokus auf die Überprüfung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Ratifikation und Einhaltung internationaler Menschenrechtsverträge und die Beratung und Kontrolle staatlicher Akteure lenkt, welche mehrfach explizit erwähnt werden, insbesondere die Regierung, das Parlament, Gerichte und Behörden. Nichtstaatliche Akteure finden nur am Rande Erwähnung, beispielsweise wenn NMRI die Zusammenarbeit mit Organisationen zum Menschenrechtsschutz empfohlen wird. Diese Priorisierung ist wenig verwunderlich, da die Pariser Grundsätze zu einer Zeit entworfen wurden, als

Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UN-Dok. A/RES/57/199, Annex IV, Nr. 17 bis 20; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419, Nr. 33.

34 *Linos/Pegram* (Fn. 32), S. 1110; siehe GANHRI, Chart of the Status of National Institutions – Accreditation Status as of 20 January 2021, abrufbar unter: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/Status-Accreditation-Chart-as-of-20-01-2021.pdf> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

35 Mit A-Status werden NMRI akkreditiert, die vollumfänglich die Pariser Grundsätze erfüllen; Institutionen mit B-Status erfüllen die Pariser Grundsätze nur teilweise. Die Kategorie des C-Status (nicht konform und nicht Mitglied) wird seit 2007 nicht mehr vergeben. Im Januar 2021 war die Verteilung wie folgt: A-Status: 84, B-Status: 33, C-Status: 10 (insgesamt erfasste Institutionen: 127), siehe GANHRI (Fn. 34), S. 1.

36 *Chris Sidoti*, National Human Rights Institutions and the International Human Rights System, in: *Goodman/Pegram* (Fn. 3), S. 93–123 (96).

37 UN-Dok. A/RES/48/134.

38 *Linda C. Reif*, The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Networked Governance: Improving the Role of Human Rights Ombudsman Institutions as National Remedies, in: *HRLR* 17 (2017), S. 603–632 (617); siehe auch *Brodie* (Fn. 5), S. 250.

39 *Cantú Rivera* (Fn. 2), S. 497 f.

der Schwerpunkt der NMRI-Tätigkeit wie auch des internationalen Menschenrechtssystems insgesamt auf den Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch staatliche Akteure ausgerichtet waren.⁴⁰

Schwerer wiegt der Umstand, dass die Pariser Grundsätze die Ausstattung von NMRI mit Befugnissen zur Förderung von Menschenrechten gegenüber Kompetenzen zum Menschenrechtsschutz durch wirksame Abhilfe, insbesondere durch Beschwerdeverfahren, priorisieren. Das heißt, während sie Kompetenzen wie die Beratung von Regierung und Parlament oder die Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen als essenziell voraussetzen,⁴¹ wird die Ausstattung mit Kompetenzen zur Bearbeitung von Beschwerden und zur Verfügung rechtsverbindlicher Entscheidungen nur fakultativ empfohlen. So schlagen die Pariser Grundsätze in der Terminologie der Freiwilligkeit in einer gesonderten Sektion vor („Ergänzende Grundsätze betreffend die Stellung von Kommissionen mit quasi-gerichtlicher Zuständigkeit“), dass nationale Institutionen „ermächtigt werden [können], bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden entgegenzunehmen und zu prüfen.“⁴² Die empfohlenen Beschwerde-mechanismen und -kompetenzen sind wiederum größtenteils unverbindlich und auf Beratung und Empfehlungen ausgerichtet.

Dieses Ungleichgewicht in der Priorisierung der Befugnisse ist unter Wissenschaftler:innen und Expert:innen aus der Praxis höchst umstritten.⁴³ So hat der Forscher und Aktivist Richard Carver die Pariser Grundsätze dafür kritisiert, „in einer paradoxen

Weise inadäquat“ zu sein: Sie „definieren ein Maximalprogramm, das von kaum einer nationalen Institution auf der Welt erfüllt wird, aber sehen es nicht als gegeben an, dass sich nationale Institutionen mit Einzelbeschwerden auseinandersetzen, was die meisten Beobachter und Fachleute wahrscheinlich als ein essenzielles Kriterium ansehen würden.“⁴⁴ Wie Linos und Pegram in ihrer Arbeit rekonstruiert haben, geht dieses Paradox auf die Unwissenheit und Fehleinschätzung der Urheber:innen der Pariser Grundsätze zurück. Diese zweifelten an der Effektivität außergerichtlicher Beschwerdeverfahren und hatten keine Kenntnis von der Existenz einer Reihe von Ombudsstellen für Bürger- und Menschenrechte in Lateinamerika mit weitreichenden Beschwerdekompetenzen.⁴⁵

Die Verabschiedung und Verankerung der Pariser Grundsätze im UN-Menschenrechtsregime seit den 1990er Jahren führte einerseits zu einer beeindruckenden Normkaskade der Neugründung nationaler Institutionen in über 100 Ländern.⁴⁶ Andererseits bewirkte die in ihnen angelegte Priorisierung von Funktionen der Menschenrechtsförderung, dass in der Folge neu geschaffene NMRI häufiger mit Förderkompetenzen und seltener mit Schutzkompetenzen ausgestattet wurden als Institutionen, die vor ihrer Verabschiedung entstanden sind.⁴⁷ Ihre erfolgreiche weltweite Diffundierung hat deshalb zu einer Situation geführt, in der bei vielen NMRI die Kompetenz, Beschwerdeverfahren einzuleiten und wirksame Abhilfe auch in Fällen unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen zu leisten, nicht vorhanden oder erheblich eingeschränkt ist.

40 *Surya Deva*, Corporate Human Rights Abuses: What Role For the National Human Rights Institutions?, in: Hitoshi Nasu/Ben Saul (Hrsg.), Human Rights in the Asia-Pacific Region: Towards Institution Building, 2011, S. 234–248 (236).

41 UN-Dok. A/RES/48/134, Nr. 3: „Nationale Institutionen haben [...] folgende Aufgaben“.

42 „Ergänzende Grundsätze betreffend die Stellung von Kommissionen mit quasi-gerichtlicher Zuständigkeit“, UN-Dok. A/RES/48/134.

43 *Katerina Linos/Tom Pegram*, What Works in Human Rights Institutions?, in: AJIL 111 (2017), S. 628–688 (636).

44 *Richard Carver*, Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, 2000, S. 2, Übersetzung des Autors.

45 *Katerina Linos/Tom Pegram*, The Language of Compromise in International Agreements, in: International Organization 70 (2016), S. 587–621 (599).

46 *Ibidem*.

47 *Linus/Pegram* (Fn. 43), S. 650.

V. Plädoyer für eine Reform der Pariser Grundsätze

Um das Missverhältnis zwischen dem durch die UN-Leitprinzipien beförderten Regulierungsdruck wirtschaftlicher Akteure und dem Mangel an NMRI-Befugnissen in der Praxis aufzulösen, haben Expert:innen zwei Lösungsstrategien vorgeschlagen. Beide sind jedoch mit Risiken und Einschränkungen behaftet und haben bisher nur begrenzt Wirkung entfalten können.

Zum einen wird NMRI nahegelegt, die Grenzen ihrer Mandate und Kompetenzen kreativ und expansiv zu interpretieren, um eine möglichst große Bandbreite an Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten in wirtschaftlichen Prozessen umsetzen zu können.⁴⁸ NMRI haben diesen Weg auf verschiedene Weise eingeschlagen, z. B. indem sie Aktivitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte verfolgen, ohne sie als solche zu benennen, indem sie auf die Durchsetzung der staatlichen Schutzpflicht hinwirken oder indem sie ungeachtet eines fehlenden ausdrücklichen Mandats Wirtschaftsakteure direkt zur Verantwortung ziehen.⁴⁹

Nationale Institutionen, die solche Ansätze der ‚kreativen Selbstermächtigung‘ verfolgen, setzen sich allerdings einer Reihe von Risiken mit potenziell schwerwiegenden Konsequenzen aus. Die rechtlichen Grenzen insbesondere der Beschwerdekompetenzen vieler NMRI sind in den Mandaten typischerweise besonders eng definiert. Mit der eigenmächtigen Ausdehnung dieser Kom-

petenzen auf die Regulierung privater Akteure machen sich nationale Institutionen angreifbar für Gegenklagen durch Unternehmen und für politische Interventionen durch die Regierung, die ihre Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit erheblich beschneiden können. Zudem nährt diese Strategie auf Seiten der durch Menschenrechtsverletzungen Geschädigten und ihrer Interessenvertreter:innen eine Erwartungshaltung hinsichtlich der Kapazitäten und Befugnisse von NMRI, die womöglich in der Realität nicht erfüllt werden kann.⁵⁰ In jedem Fall setzt diese Strategie keinen Anreiz für nationale Regierungen, die Mandate und Befugnisse ihrer jeweiligen NMRI per Gesetz auszuweiten, um die Erwartungen der UNLP zu erfüllen.

Um dies zu ändern, haben Expert:innen als zweite Lösungsstrategie empfohlen, die allgemeinen Richtlinien des NMRI-Akkreditierungsprozesses durch GANHRI so anzupassen, dass Mandatsbeschränkungen bezüglich unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen als Verstoß gegen die Pariser Grundsätze zu werten sind.⁵¹ Durch den mit einer drohenden Herabstufung der NMRI einhergehenden Reputationsverlust ließen sich – so die Hoffnung – nationale Regierungen langfristig dazu bewegen, den Zuständigkeitsbereich und die Kompetenzen ihrer NMRI auf staatliche wie nichtstaatliche Unternehmen auszuweiten.⁵² In der Tat hat der für die Akkreditierung zuständige GANHRI-Unterausschuss (*“Sub-Committee on Accreditation”*, SCA) 2013 seine Richtlinien in dieser Hinsicht überarbeitet und als neues, notwendiges Kriterium für die Erfüllung der Pariser Grundsätze festgelegt, dass das Mandat einer NMRI die Handlungen und Unterlassungen von Akteuren des öffent-

48 Reif (Fn. 38), S. 622; Brodie (Fn. 5), S. 270.

49 Reif (Fn. 38), S. 630f.; Cantú Rivera (Fn. 2), S. 499. Ghanas Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) hat bislang einen besonders expansiven Ansatz in Bezug auf ihr Mandat und ihre Befugnisse verfolgt, indem sie Ermittlungen nicht nur im Beschwerdefall, sondern auch auf eigene Initiative eingeleitet hat, und indem sie sowohl öffentliche als auch private Gefängnisse und Verwahranstalten kontrolliert, obwohl eine explizite Befugnis für die Kontrolle privater Akteure in diesem Bereich fehlt; siehe dazu Reif (Fn. 38), S. 629 und ICC, Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation, Geneva, March 2019, S. 25.

50 Siehe Kate Macdonald, *The Reality of Rights: Barriers to Accessing Remedies When Business Operates Beyond Borders*, 2009, S. 28, abrufbar unter: corporatejusticecoalition.org/wp-content/uploads/2014/07/LSE_reality-of-rights.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

51 Brodie (Fn. 5), S. 252.

52 Siehe hierzu auch Reif (Fn. 38), S. 627f., 632.

lichen und privaten Sektors abdecken soll.⁵³ Zusätzlich empfehlen die überarbeiteten Kriterien, dass mit Beschwerdekompetenzen ausgestattete NMRI in der Lage sein sollten, Beschwerden sowohl gegen öffentliche als auch gegen private Akteure innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs bearbeiten zu können, obgleich dieses Kriterium fakultativ ist.⁵⁴

In der Akkreditierungspraxis wurden diese neuen Anforderungen bislang vom SCA allerdings nicht konsequent angewandt und haben daher keine signifikanten Effekte gezeitigt. Das heißt, obwohl das SCA in Begutachtungsverfahren gelegentlich das Fehlen eines expliziten und umfassenden Mandats für den privaten Sektor bemängelte, wurden die betroffenen NMRI dennoch als A-Status-Institutionen reakkreditiert, wie im Falle der NMRI Georgiens (Oktober 2018), Armeniens, Haitis und Frankreichs (alle März 2019).⁵⁵ Bezüglich verbindlicher Anforderungen an die Beschwerdekompetenzen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen sind dem SCA jedoch die Hände gebunden, solange die Pariser Grundsätze die Ausstattung mit Beschwerdekompetenzen nur auf freiwilliger Basis empfehlen.

Es liegt daher nahe, eine Reform der Pariser Grundsätze selbst ins Auge zu fassen, um die gegenwärtige Fehlstellung in der Governance-Architektur zu beheben und langfris-

tig die strukturellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine möglichst große Zahl von NMRI die in den UN-Leitprinzipien angedachte Rolle als außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen erfüllen kann. Drei Änderungen sind dafür essenziell:

Erstens sollten die Pariser Grundsätze ein Mindestmaß an Menschenrechtsnormen definieren, die vom rechtlichen Mandat jeder NMRI abgedeckt werden müssen. Dieses Mindestmaß sollte wenigstens die Menschenrechtsnormen umfassen, die in der UN-Menschenrechtscharta⁵⁶, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁵⁷ sowie im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁵⁸ enthalten sind. Dies würde NMRI mit zusätzlicher internationaler Legitimität ausstatten, um nicht nur bei Verstößen gegen bürgerliche und politische Rechte aktiv werden zu können, sondern auch in Bezug auf die Förderung und den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, die in wirtschaftlichen Prozessen oftmals besonders gefährdet sind.

Zweitens sollten die Pariser Grundsätze unmissverständlich klarstellen, dass sich das Mandat und die Befugnisse jeder NMRI auf die Handlungen und Unterlassungen von Akteuren im öffentlichen wie im privaten Sektor erstrecken sollten. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass die gegenwärtige Empfehlung in den Richtlinien des SCA im GANHRI-Akkreditierungsverfahren konsequent als notwendiges Kriterium zur Erfüllung der Pariser Grundsätze Anwendung findet.

Drittens sollten die Pariser Grundsätze neben den als obligatorisch vorausgesetzten

53 General Observation 1.2 Human Rights Mandate, in: ICC, Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation, Annex III-V, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, Mai 2013, Annex V, S. 53. Alle Berichte des SCA sind abrufbar unter: <https://ganhri.org/accreditation/sca-reports/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

54 General Observation 2.10 The quasi-judicial competency of National Human Rights Institutions (complaints-handling), in: ICC (Fn. 53), Annex V, S. 96.

55 Die bulgarische NMRI ist einer der wenigen dokumentierten Fälle, in denen eine Regierung die Empfehlungen des SCA befolgt und das Mandat der NMRI auf den privaten Sektor ausgedehnt hat, ohne dass dieser Institution eine Herabstufung gedroht hätte. Siehe ICC, Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation, Geneva, März 2019, S. 16.

56 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 19.

57 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

58 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

Funktionen und Kompetenzen zur Menschenrechtsförderung in der gleichen Weise einfordern, dass jede NMRI mit dem Mandat und der Befugnis auszustatten ist, Beschwerden und Eingaben jeder Person oder Organisation entgegennehmen und untersuchen zu können, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, d.h. die sich auf eine Menschenrechtsnorm aus dem oben genannten Spektrum beziehen und die sich gegen jede Art von Akteur aus dem öffentlichen oder privaten Sektor richten.

Die Pariser Grundsätze in der skizzierten Weise zu reformieren hätte den Vorteil, dass – zumindest im Falle der konsequenten Anwendung im GANHRI-Akkreditierungsverfahren – der Druck auf nationale Regierungen steigen würde, gegenwärtige Beschränkungen der Mandate und Kompetenzen ihrer NMRI abzubauen und diesen neue Handlungsspielräume bei der Regulierung privater Akteure zu eröffnen. Zum anderen ließen sich durch eine strukturelle Reform die von den Pariser Grundsätzen empfohlenen Funktionen und Kompetenzen mit den Rollenerwartungen der UN-Leitprinzipien an NMRI, als außergerichtliche Beschwerdemechanismen wirksame Abhilfe bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen zu leisten, in Einklang bringen. Dies würde auch die Wirksamkeit der Leitprinzipien selbst erhöhen, indem NMRI als Beschwerdemechanismen zur Erhärtung der *“Soft Law”*-Standards beitragen. Und schließlich würde eine Reform der Pariser Grundsätze die strukturellen Ausgangsbedingungen für NMRI verbessern, um effektiv als Nationale Kontaktstellen der OECD-Mitgliedstaaten und langfristig als Nationale Implementationsmechanismen eines möglichen internationalen Abkommens über Wirtschaft und Menschenrechte zu fungieren, wie es der Entwurf eines Zusatzprotokolls von 2018 vorsieht.⁵⁹

Der Vorschlag, die Pariser Grundsätze neu zu verhandeln, ist – trotz der vielfachen Kritik an ihren Defiziten – unter Wissenschaft-

ler:innen und Expert:innen aus der Praxis durchaus umstritten.⁶⁰ Verglichen mit den komplexen Aushandlungsprozessen der UN-Leitprinzipien oder eines künftigen internationalen Abkommens über Wirtschaft und Menschenrechte ist das Risiko des Scheiterns oder der Vereinnahmung durch politische Gegner:innen jedoch überschaubar; insbesondere, sofern der Referenzrahmen etwaiger Verhandlungen festschreiben würde, dass jede Änderung der Pariser Grundsätze nicht hinter die bestehenden Standards zurückfallen darf. Alternativ wäre denkbar, die Pariser Grundsätze in ihrer jetzigen Form zu belassen und durch eine Zusatzerklärung über empfohlene NMRI-Kompetenzen zur Regulierung unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen zu ergänzen, um das Risiko regressiver Standards zu minimieren. In jedem Fall können sich die Befürworter:innen einer solchen Reform auf eine Reihe von Resolutionen und Empfehlungen verschiedener UN-Organe berufen, die eine Erweiterung der Mandate und Befugnisse von NMRI angemahnt haben. Der UN-Ausschuss für Kinderrechte forderte bereits im Jahr 2002, alle NMRI mit Beschwerdekompentenzen auszustatten und sie zu ermächtigen, Kinderrechte im öffentlichen wie im privaten Sektor zu fördern und zu schützen.⁶¹ Die UN-Generalversammlung hat ebenfalls Regierungen wiederholt nahegelegt, NMRI mit Kontroll- und Beschwerdefunktionen auszustatten, und die UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten hat empfohlen, NMRI mit dem Mandat und den Ressourcen zu versehen, um Beschwerden über unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen bearbeiten zu können.⁶²

60 Für die Gegenposition siehe z.B. *Linos/Pegram* (Fn. 43), S. 685, 687.

61 General Comment No. 2 (2002) The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child, UN-Dok. CRC/GC/2002/2 vom 15. November 2002, Art. 9, 13; siehe auch General Comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children’s rights, UN-Dok. CRC/C/GC/16 vom 17. April 2013, Art. 30, 75.

62 UN-Dok. A/RES/63/172, Nr. 11; A/RES/70/163, Nr. 20; UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Ac-

59 Für detaillierte Analysen des Zusatzprotokoll-Entwurfs siehe *Cantú Rivera* und *Jägers* (Fn. 2).

Das erneuerte Bekenntnis der US-amerikanischen Regierung zu den Vereinten Nationen und zum Pfad der Multilateralität sowie die Bestrebungen auf verschiedenen Ebenen der EU, ein europaweites Gesetz zum Menschenrechtsschutz in globalen Lieferketten auf den Weg zu bringen, deuten auf ein einmaliges Zeitfenster für progressive strukturelle Reformen des UN-Men-

schenrechtsregimes hin.⁶³ Sollen Nationale Menschenrechtsinstitutionen mehrheitlich in absehbarer Zukunft in die Lage versetzt werden, Menschenrechtsverstöße einer weitgehend deregulierten, globalisierten Marktwirtschaft wirksam zu adressieren, so ist eine Nachjustierung der Pariser Grundsätze dringend notwendig.

tion Plans on Business and Human Rights (Version 1.0, Dezember 2014), S. 30.

63 Zu den Plänen und Optionen der EU siehe: European Union Directorate-General for External Policies, Policy Department, Human Rights Due Diligence Legislation - Options for the EU, EP/EXPO/DROI/FWC/2019-01/LOT6/1/C/05 vom Juni 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu//RegData//etudes//BRIE//2020//603495//EXPO_BRI\(2020\)603495_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu//RegData//etudes//BRIE//2020//603495//EXPO_BRI(2020)603495_EN.pdf) (zuletzt besucht am 2. August 2021). Im Übrigen haben weder die USA, China oder Brasilien eine bei GANHRI akkreditierte NMRI, was Widerstand gegen eine Reform der Pariser Grundsätze von diesen Regierungen unwahrscheinlich macht.

Lehrbuchbeispiel des Versagens: Die Schutzverantwortung und die Rohingya in Myanmar

Markus Berg

Inhaltsübersicht

- I. „Die am meisten verfolgte Minderheit der Welt“
- II. Eine Schutzverantwortung vis-à-vis den Rohingya?
- III. Die Reaktion Chinas
- IV. Fazit: Was bedeutet der Fall der Rohingya für die Schutzverantwortung?

Der Coup d'état des Militärs Anfang des Jahres 2021 brachte Myanmar erneut wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen in die Schlagzeilen. Allein am 27. März 2021 starben bei Protesten gegen die Militärdiktatur mindestens 114 Menschen.¹ Aufgrund der anhaltenden Gewalt werden Rufe nach einer starken Reaktion der internationalen Gemeinschaft laut. Doch ein Blick in die jüngste Vergangenheit Myanmars zeigt leider, dass eine solche Reaktion unwahrscheinlich ist. Im vorliegenden Artikel soll die internationale Reaktion auf die Gräueltaten gegen die Rohingya untersucht werden, welche in der Folge des 25. August 2017 vor allem vom Militär Myanmars begangen wurden. Der Artikel schildert kurz den Hergang und das Ausmaß dieser Menschenrechtsverletzungen und kontextualisiert sie historisch. Der Fokus liegt dann auf der internationalen Reaktion mit Blick auf die Norm der Schutzverantwortung. Es ist bemerkenswert, dass der UN-Sicherheitsrat keine Resolution als Reaktion auf die Gewalt verabschiedete. Wieso wandte die internationale Gemeinschaft die Schutzverantwortung nicht auf die Gräueltaten im Bundesstaat Rakhaing an? Wieso schirmte

China Myanmar vor der internationalen Dimension der Schutzverantwortung ab? Und welche Folgen hat die Nichtanwendung in diesem Fall für die Zukunft der Norm?

I. „Die am meisten verfolgte Minderheit der Welt“²

In den Morgenstunden des 25. August 2017 griffen Mitglieder der *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) mehr als 30 militärische Außenposten im Rakhaing-Staat an. Einige der Angreifer besaßen Schusswaffen, die meisten waren mit Knüppeln und Messern bewaffnet. Zwölf Angehörige der Sicherheitskräfte wurden getötet. Die Folgen waren jedoch weitaus gravierender, denn die Tatmadaw, wie das Militär von Myanmar genannt wird, reagierte schnell und brutal. Im Namen der Terrorismusbekämpfung begann die Tatmadaw „Säuberungsaktionen“ gegen die muslimische Minderheit der Rohingya. Die Operationen dauerten über drei Monate an, mehr als 40 Prozent aller Dörfer der Rohingya im nördlichen Rakhaing-Staat wurden zerstört. Über 700 000 Rohingya flohen nach Westen über den Fluss Naf ins benachbarte Bangladesch.³ Zeid Ra'ad Al

1 Deutsche Presseagentur, Blutigster Tag seit Putsch in Myanmar, in: Die Zeit, 27. März 2021, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2021-03/27/viele-tote-nach-protesten-gegen-militaer-in-myanmar> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

2 Pramila Patten, UN-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten, auf der Sondersitzung des UN Menschenrechtsrates vom 5. Dezember 2017, Pressemitteilung: Human Rights Council opens special session on the situation of human rights of the Rohingya and other minorities in Rakhine State in Myanmar, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22491&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021), Übersetzung des Autors.

3 Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (IIFFM) vom 17. September 2018, UN-Dok. A/HRC/39/CRP.2, Nr. 749–753.

Hussein, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, nannte das Geschehen bereits am 11. September 2017 „ein Lehrbuchbeispiel ethnischer Säuberungen“.⁴ Yanghee Lee, UN-Sonderbeauftragte für die Lage der Menschenrechte in Myanmar, stellte fest, dass die Geschehnisse die Merkmale eines Genozid tragen.⁵ Heute leben etwa eine Million Rohingya in Geflüchtetenlagern in Bangladesch, während 600 000 weiter unter genozidaler Bedrohung im Rakhaing-Staat leben. Von diesen werden 130 000 permanent in Lagern in Zentral-Rakhaing gefangen gehalten.⁶

Ahmed, ein Community Leader der Rohingya im Dorf Chut Pyin, berichtete dem britischen Journalisten Francis Wade von seinen Erfahrungen.⁷ Für ihn kam die Gewalt nach dem 25. August 2017 nicht überraschend. Drei Tage vorher, am 22. August wurde Ahmed gemeinsam mit den Ältesten des Dorfes zu einem Treffen mit dem Dorfvorsteher und Militärkommandeur geladen.

Auf diesem Treffen wurden sie, so Ahmed weiter, vor eine grausame Entscheidung gestellt: Entweder sie würden die nationalen Registrationsausweise annehmen, die ihnen angeboten wurden oder sie würden umgebracht werden. Ahmed und die Ältesten überbrachten die Nachricht den Bewohner:innen des Dorfers. Diese entschieden gemeinsam, die Registrierungsausweise abzulehnen. Am nächsten Morgen bekam Ahmed einen Anruf. Der Anrufer forderte, dass alle Bewohner das Land verlassen sollten, oder sie würden getötet werden. Fünf Tage später begann das Massaker von Chut Pyin, welches im Bericht der *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* (IIFFM) geschildert wird.⁸ Hunderte Tatmadaw-Soldaten und einige Rakhine umstellten das Dorf und seine circa 1 200 Einwohner:innen.⁹ Sie eröffneten das Feuer und schossen gezielt auf die Dorfbewohner:innen, auch auf solche, die bereits flohen. Viele wurden aus ihren Häusern gezerrt und aus naher Distanz erschossen.¹⁰ Die Soldaten setzten Häuser mit Flammenwerfern in Brand, in einigen Fällen zwangen sie die Menschen in die Häuser und zündeten diese dann an.¹¹ Kinder wurden gezielt angegriffen und ermordet, Frauen wurden Opfer massiver sexualisierter Gewalt.¹² Der IIFFM wurde von Überlebenden eine Liste mit den Opfern übergeben. Diese Liste konnte zwar nicht direkt verifiziert werden, aber sie stimmt grundsätzlich mit der Einschätzung der IIFFM überein. Demnach starben bei dem Massaker 358 Menschen, darunter 127 Kinder im Alter von fünf Jahren oder jünger.¹³

Die Erlebnisse Ahmeds weisen auf zwei Aspekte der Gräueltaten im nördlichen Rakhaing-Staat hin: Erstens war die Gewalt offensichtlich keine spontane Reaktion auf die Angriffe der ARSA, von Terrorismus-

4 Zeid Ra'ad Al Hussein, Human Rights Council 36th session – Opening Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights vom 11. September 2017, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021), Übersetzung des Autors.

5 Yanghee Lee, Statement by Ms. Yanghee Lee, Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar at the 37th session of the Human Rights Council vom 12. März 2018, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22806&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

6 *Human Rights Watch*, An Open Prison without End, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/report/2020/10/08/open-prison-without-end/myanmars-mass-detention-rohingya-rakhine-state> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Human Rights Watch*, World Report 2021: Bangladesh, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/bangladesh> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Human Rights Watch*, World Report 2021: Myanmar, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/myanmar-burma> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

7 Francis Wade, Myanmar's Enemy Within: Buddhist Violence and the Making of a Muslim 'Other', 2019, S. 11–16.

8 IIFFM (Fn. 3), Nr. 779–798.

9 IIFFM (Fn. 3), Nr. 779, 782.

10 IIFFM (Fn. 3), Nr. 783.

11 IIFFM (Fn. 3), Nr. 784.

12 IIFFM (Fn. 3), Nr. 788–790.

13 IIFFM (Fn. 3), Nr. 796.

bekämpfung kann keine Rede sein.¹⁴ Diese Einschätzung wird u. a. durch die Konzentration von Kräften der Tatmadaw in der Gegend vor dem Angriff der ARSA vom 25. August gestützt.¹⁵ Die IIFFM zieht folgendes Fazit:

“The nature, scale and organization of the operations suggests a level of preplanning and design on the part of the Tatmadaw leadership consistent with the vision of the Commander-in-Chief, Senior-General Min Aung Hlaing, who stated at the height of the operations, ‘The Bengali problem was a long-standing one which has become an unfinished job despite the efforts of the previous governments to solve it. The government in office is taking great care in solving the problem.’”¹⁶

Der zweite Aspekt ist das Thema der nationalen Registrierungsausweise für die Rohingya. Dieses Problem verweist auf die dahinterliegenden Gründe der Gewalt und damit auch auf die Vorhersehbarkeit der Gewalt für die internationale Gemeinschaft. Die Registrierungskarten sind besonders umkämpft, weil die Rohingya keinen Bürger:innenstatus in Myanmar genießen. Die IIFFM fasst die Vorenthaltung von Rechten folgendermaßen zusammen: “[they] are in a situation of severe, systemic and institutionalised oppression from birth to death.”¹⁷ Im Jahr 1982 verabschiedete die Junta des damaligen Burma ein Staatsbürger:innenschaftsgesetz, welches Staatsbürger:innenschaft primär auf 135 *taing-yintha*, „nationale Ethnien“, limitierte. Die neue Verfassung von 2008 führt diese Art der nationalen Identitätskonstruktion fort, indem sie in der Präambel ausführt, dass diese „nationalen Ethnien“ in friedlicher Einheit vor dem ersten Krieg und der anschließenden Kolonisie-

rung durch Großbritannien zusammenleben.¹⁸ Die Konstruktion nationaler Identität und das Gesetz schlossen so die Rohingya von der Staatsbürger:innenschaft aus.¹⁹ Ab 2015 gab die Regierung dann die besagten nationalen Registrationsausweise aus, was der erste Schritt auf einem Weg zur Erlangung der Staatsbürger:innenschaft sein sollte. Aber die Ausweise sahen vor, dass sich die Rohingya als „Bengali“ identifizieren sollten, wodurch eine verbreitete Erzählung weiter geführt wird, die behauptet, dass die Rohingya eigentlich illegale Migrant:innen seien.²⁰ Es ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar, wieso die Bewohner:innen von Chut Pyin selbst unter Todesandrohung die Registrierungsausweise ablehnten, da glaubhaft zu befürchten war, dass man so beim Ausschluss der eigenen Community aus der Gesellschaft kooperierte.

Die genozidale Gewalt gegen die Rohingya ab August 2017 war auch insofern keine Reaktion auf den Angriff der ARSA, als sie sich in die Eskalation der Gewalt gegen die Rohingya seit dem Jahr 2012 einreihet. Damals vergewaltigten und ermordeten Rohingya eine buddhistische Frau, worauf in der Folge bei Gewalttaten zwischen den Communities circa 200 Menschen getötet wurden und mehr als 100 000 flohen, die meisten von ihnen Rohingya, aber auch buddhistische Rakhine waren darunter.²¹ Als Reak-

14 Siehe auch die Zeugenaussagen von zwei mutmaßlichen Tätern in *Hannah Beech/Saw Nang Marlise Simons*, ‘Kill All You See’: In a First, Myanmar Soldiers Tell of Rohingya Slaughter, in: *New York Times*, 8. September 2020, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2020/09/08/world/asia/myanmar-rohingya-genocide.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

15 IIFFM (Fn. 3), Nr. 752.

16 IIFFM (Fn. 3), Nr. 753.

17 IIFFM (Fn. 3), Nr. 458.

18 Constitution of the Union of Myanmar, 2008, Preamble, S. 1, abrufbar unter: <https://www.mofa.gov.mm/wp-content/uploads/2018/02/myanmarconstitution2008mm.pdf> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Thant Myint-U*, *The hidden history of Burma*, 2020, S. 106–109.

19 *Shemin Awan*, *The Statelessness Problem of the Rohingya Muslims*, *Washington University Global Law Review* 19 (2020), S. 85–112; *A. K. M. Ahsan Ullah/Diotima Chatteraj*, *Roots of Discrimination Against Rohingya Minorities: Society, Ethnicity and International Relations*, in: *Intellectual Discourse* 26 (2018), S. 541–565; *Jürgen Haacke*, *Myanmar*, in: *Alex J. Bellamy/Tim Dunne* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016, S. 801–824; IIFFM (Fn. 3), Nr. 472–477.

20 *Wade* (Fn. 7), S. 14–15; IIFFM (Fn. 3), Nr. 482–487.

21 *Penny Green/Thomas MacManus/Alicia de la Cour Vennings*, *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, 2015, S. 20, 74–81.

tion auf die Vorfälle schlug der damalige Präsident Thein Sein vor, Rohingya ins Ausland oder in Lager des UNHCR umzusiedeln.²² Strenge Segregierungsmaßnahmen wurden eingeführt, um die muslimischen Rohingya von den Buddhisten im Rakhaing-Staat zu trennen.²³ Die radikale buddhistische MaBaTha-Bewegung gewann an Momentum und agitierte erfolgreich für die Verabschiedung von zusätzlichen diskriminierenden Gesetzen durch das Parlament.²⁴ Zur gleichen Zeit wurde die staatliche nationalistisch-buddhistische Propaganda hochgefahren, in der Muslime als die „Anderen“ dargestellt werden, die eine Bedrohung für die nationale Identität bedeuten, ja selbst „rassisch“ minderwertig seien. Diese Ideen sind zu einem gewissen Teil ein Erbe des britischen Kolonialismus, in dem die häufig fluiden Identitätsgrenzen zwischen den verschiedenen „Ethnien“ verfestigt und diese zuweilen gegeneinander ausgespielt wurden, um die britische Herrschaft zu sichern.²⁵

Diese Dynamik von steigender Gewalt und Verfolgung der Rohingya wurde von internationalen Beobachter:innen durchaus registriert. Bereits im November 2012 forderte die Organisation für islamische Zusammenarbeit: „[...] *the United States and other countries should act quickly to save that minority, which is submitted to an oppressive policy and a genocide.*“²⁶ Trotz dieser klaren Warnung kam die internationale Gemeinschaft ihrer Schutzverantwortung nicht nach, wie die Ereignisse nach dem 25. August 2017 zeigen.

22 *Myint-U* (Fn. 18), S. 182.

23 *Penny Green et. al.* (Fn. 21), S. 79–87.

24 Ausführlich zur MaBaTha Bewegung: *Wade* (Fn. 7), S. 221–259; etwas anders: *Myint-U* (Fn. 18), S. 216–217.

25 *Myint-U* (Fn. 18), S. 20–27; *Wade* (Fn. 7), S. 51–71.

26 *Agence France Presse*, Top islamic body warns of ‘genocide’ in Myanmar, in: *Egypt Today*, 17. November 2012, abrufbar unter: <https://www.egypt-today.com/en/37/top-islamic-body-warns-of-genocide-in-myanmar> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

II. Eine Schutzverantwortung vis-à-vis den Rohingya?

Das Konzept der Schutzverantwortung wurde von der Internationalen Kommission für Intervention und Staatssouveränität (ICISS) entwickelt und, leicht verändert, auf dem Weltgipfel 2005 beschlossen.²⁷ Dort einigten sich die UN-Mitgliedstaaten darauf, dass alle Staaten eine Verantwortung tragen, Menschen vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnischen Säuberungen und Kriegsverbrechen zu schützen.²⁸ Diese Schutzverantwortung ruht auf drei Säulen. Säule I beschreibt die Verantwortung jedes Staates seine jeweiligen Einwohner:innen gegen die vier genannten Verbrechen zu schützen. Säule II umfasst die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die Staaten bei diesem Vorhaben zu unterstützen. Säule III legt dar, dass, wenn ein Staat dieser Verantwortung offenkundig nicht nachkommt, die internationale Gemeinschaft kollektive und angemessene Maßnahmen in Übereinstimmung mit der UN-Charta ergreifen muss. Hiermit sind keineswegs nur militärische Maßnahmen gemeint, sondern auch politische und wirtschaftliche Maßnahmen sind denkbar.²⁹ Wieso wurde diese Schutzverantwortung im vorliegenden „Lehrbuchbeispiel“ nicht aktiviert? Nur Australien und Nigeria haben sich in der UN auf die Schutz-

27 *International Commission of Intervention and State Sovereignty*, *The Responsibility to Protect*, abrufbar unter: <https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

28 UN-Dok. A/RES/60/1, Nr. 138–139. Zur Entwicklung und Einordnung der R2P siehe bereits *Daniela Haarhuis*, 10 Jahre Responsibility to Protect: Ein Sieg für die Menschenrechte? – Eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, in: *MRM* 2015, S. 19–28.

29 *Ramesh Thakur/Thomas Weiss*, R2P: From Idea to Norm – and Action?, in: *Global Responsibility to Protect 1* (2009), S. 22–53; *Alex J. Bellamy*, Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities, 2009; *Gareth Evans*, The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm, in: *Ramesh Thakur/William Maley* (Hrsg.), *Theorising the Responsibility to Protect*, 2015, S. 16–37.

verantwortung als Reaktion auf die Gräueltaten im Rakhaing-Staat berufen. China und die USA, der südostasiatische Staatenbund ASEAN und der UN-Sicherheitsrat (UNSR) haben dies nicht getan, obwohl der Fall der Rohingya klar unter die auf dem Weltgipfel definierten Verbrechen fällt.³⁰ Die gemeinsame Stellungnahme der Außenminister der ASEAN-Staaten erwähnte die Rohingya nicht einmal, so dass Malaysia sich gezwungen sah, sich von dem Statement öffentlich zu distanzieren.³¹ Es gab zwar Reaktionen der USA, Kanadas sowie europäischer Staaten, doch wurden diese Reaktionen nicht in der UN bzw. im UNSR abgestimmt und sie beriefen sich auch nicht auf die Schutzverantwortung.³²

Zwei Gründe hierfür sind in der Ausgestaltung der Schutzverantwortung selbst zu finden.³³ Der erste und wichtigste Grund ist die alleinige Zuständigkeit des UNSR für die Autorisierung einer Intervention unter Säule III der Schutzverantwortung. Der

Originalentwurf der ICISS beinhaltete die Möglichkeit einer Autorisierung durch die Generalversammlung oder regionale Organisationen.³⁴ Bedenken von China und anderer nicht-westlicher Staaten führten zur Entfernung dieser Möglichkeit und etablierten so den bekanntlich oft dysfunktionalen UNSR als einzige Autorität, die eine Intervention legitimieren kann.³⁵ Im Kontext der Untätigkeit des UNSR bezüglich der Gräueltaten im syrischen Bürgerkrieg und des bekannten Reformbedarfs des UNSR³⁶ ist es wenig überraschend, dass der Sicherheitsrat schwieg, als die Gräueltaten gegen die Rohingya begangen wurden. Der Rat veröffentlichte lediglich eine rechtlich nicht bindende präsidiale Erklärung und verabschiedete keine Resolution. Durch die alleinige Verantwortungsübertragung für Säule III auf den UNSR werden andere Institutionen und Staaten in diesem Aspekt von Verantwortung befreit. Wenn die eigentlich zuständige Institution nicht reagiert, folgt daraus, dass sich kein anderer Akteur in der Verantwortung sieht, substanzial zu reagieren.

Der zweite Grund ist der Fokus auf Säule I und II der Doktrin. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon versuchte in seiner Amtszeit skeptische Staaten von dem Konzept der Schutzverantwortung zu überzeugen. Er schuf die Position des besonderen Beraters für die Schutzverantwortung, der zusammen mit Francis Deng, seinem besonderen Berater für die Prävention von Völkermord das

30 Simon Adams, "If not now, when?", *The Responsibility to Protect, the Fate of the Rohingya and the Future of Human Rights*, in: *Occasional Papers Series 8* (2019), abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3319491> (zuletzt besucht am 2. August 2021); Pressemitteilung: Secretary Tillerson on Efforts to Address Burma's Rakhine State Crisis vom 22. November 2017, abrufbar unter: <https://ru.usembassy.gov/secretary-tillerson-efforts-address-burmas-rakhine-state-crisis/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

31 *Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN Chairman's Statement on The Humanitarian Situation in Rakhine State vom 24. September 2017, abrufbar unter: <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-humanitarian-situation-in-rakhine-state/> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *Malaysia Ministry of Foreign Affairs*, Statement by the Foreign Minister of Malaysia Dato' Sri Anifah Aman in Response to the ASEAN Chairman's statement on the humanitarian situation in the Rakhine State vom 24. September 2017, abrufbar unter: https://www.kln.gov.my/web/are_dubai/announcements/-/asset_publisher/SXqDh669onif/blog/statement-by-the-foreign-minister-of-malaysia-in-response-to-the-asean-chairman-s-statement-on-humanitarian-situation-in-the-rakhine-state (zuletzt besucht am 2. August 2021).

32 Adams (Fn. 30).

33 Siehe auch: Bastian Loges, *Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen*, 2013, S. 45 ff.

34 International Commission of Intervention and State Sovereignty (Fn. 27), S. 53–56.

35 Zheng Chen, *China and the Responsibility to Protect*, in: *Journal of Contemporary China* 25 (2016), S. 686–700; Jennifer M. Welsh, *Implementing the "Responsibility to Protect": Where Expectations Meet Reality*, in: *Ethics & International Affairs* 24 (2010), S. 415–430; Andrew Garwood-Gowers, *China's "Responsible Protection" Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes*, in: *Asian Journal of International Law* 6 (2016), S. 89–118.

36 Zum Reformbedarf siehe Sven Bernhard Gareis, *Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen*, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), *Potsdamer UNO-Konferenzen*, Bd. 7, 2006, S. 7–24.

Konzept der Schutzverantwortung promoten sollte.³⁷ Ban Ki-moon war damit erfolgreich, doch bestand seine Strategie darin, Staaten klarzumachen, dass der Schwerpunkt der Norm nicht auf Säule III, politische und militärische Intervention, sondern auf Säule I, Verantwortung souveräner Staaten für den Schutz ihrer Bevölkerung und Säule II, internationale Unterstützung für Kapazitätsausbau für den Schutz vor Massengewalt, liegt.³⁸ Diese Interpretation stellte nun im Fall Myanmar ein Hindernis dar, denn beide Säulen setzen voraus, dass der Staat überhaupt bereit ist, die Betroffenen zu schützen. Bis 2011 erlebte Myanmar immer wieder ausgedehnte Perioden internationaler Isolierung. Im Westen war das Land vor allem wegen der Militärdiktatur und der Gefangenhaltung von Nobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi bekannt. Diese Erfahrung als internationaler Paria hatte Konsequenzen. Als die Berichte über die Verbrechen an den Rohingya internationale Beachtung fanden, hatte Myanmars Führung keine Bedenken, die internationale Kritik samt und sonders zurückzuweisen.³⁹ Da Myanmars Führung es gewohnt war, auf internationaler Bühne Menschenrechtsverletzungen bezichtigt zu werden, zeigte die Strategie des *“naming and shaming”* keinen Effekt. Im Jahr 2014 verabschiedete das Parlament Myanmars sogar einstimmig einen Antrag, in dem UN-Generalsekretär Ban Ki-moon für die Verwendung des Wortes „Rohingya“ gescholten wurde.⁴⁰

Etwas ähnliches geschah im zur Zeit laufenden Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, welches Gambia gegen Myanmar wegen der Verletzung der Genozidkonvention eingeleitet hat.⁴¹ Aung San Suu Kyi, bis vor dem Coup d'état noch Staatsrätin, nahm es selbst in die Hand, ihr Land gegen den Vorwurf des Völkermordes zu verteidigen. In ihrer Rede vor dem Gericht bezeichnete sie die Gräueltaten als internen Konflikt und nahm das Wort „Rohingya“ nicht einmal in den Mund.⁴² Das ist bemerkenswert, da bekanntlich die *mens rea* des Völkermordes die Intention ist, eine Gruppe ganz oder in Teilen zu vernichten.⁴³ Ihre Weigerung die Bezeichnung Rohingya auszusprechen, lässt darauf schließen, dass sie deren Existenz als eigenständige zu Myanmar gehörige Minderheit nicht anerkennt. Diese Äußerungen und die erwähnte langjährige Vorenthaltung der Staatsbürger:innenschaft lassen ernsthafte Zweifel an der Bereitschaft Myanmars aufkommen, seiner Schutzverpflichtung unter Säule I gegenüber den Rohingya nachzukommen bzw. eine solche überhaupt anzuerkennen.

Auch Säule II, die internationale Hilfe für den Aufbau von Kapazitäten, konnte kein wirksamer Ansatz sein. Myanmar hat eine Geschichte der Ablehnung internationaler Hilfe als angebliche Einmischung in innere Angelegenheiten. Nachdem der Wirbelsturm Nargis 2008 das Land verwüstete und mindestens 140 000 Tote forderte, ak-

37 Ban Ki-moon, Secretary-General defends, clarifies 'Responsibility to Protect' at Berlin event, Rede auf dem Berliner Forum "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World", 15. Juli 2008, abrufbar unter: <https://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

38 Ibidem; UN-Dok. A/63/677, Nr. 14; Sarah Teitt, Asia Pacific and South Asia, in: Alex J. Bellamy/Tim Dunne/Simon Adams (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016, S. 373–390.

39 Für frühere Anschuldigungen gegenüber Myanmar siehe zum Beispiel die Resolution der Generalversammlung UN-Dok. A/RES/49/197 und die Erwiderung von Myanmar UN-Dok. A/C.3/52/5.

40 *Agence France Presse*, Myanmar parliament rails at UN's Ban Ki Moon over Rohingya comments,

in: *The Straits Times*, 14. November 2014, abrufbar unter: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/myanmar-parliament-rails-at-uns-ban-ki-moon-over-rohingya-comments> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

41 IGH, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), General List Nr. 178.

42 *Anealla Safdar/Usaid Siddiqui*, ICJ speech: Suu Kyi fails to use 'Rohingya' to describe minority, in: *Al Jazeera News*, 13. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/aung-san-suu-kyi-fails-word-rohingya-icj-speech-191212102606322.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

43 Ausführlich dazu *William Schabas*, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, 2. Auflage 2009, S. 241–306.

zeptierte Myanmar internationale Hilfe erst viel zu spät und nach langen Verhandlungen. In der UN wurde damals sogar diskutiert, ob unter der noch neuen Norm der Schutzverantwortung die humanitäre Hilfe nicht zwangsweise, ohne Zustimmung der Junta geleistet werden könnte.⁴⁴ Im Fall der Rohingya wurde die Lieferung von Hilfspaketen ab August 2017 durch Indonesien als ein Erfolg der „stillen Diplomatie“ Indonesiens dargestellt.⁴⁵ Dies kann jedoch kaum als Kapazitätsaufbau zur Verhinderung von Gräueltaten gezählt werden. Internationale Hilfe zum Kapazitätsaufbau setzt die Zustimmung des Gaststaates und damit eine gewisse Schutzbereitschaft voraus. Wie oben beschrieben ist die Bereitschaft, die Rohingya zu schützen, überhaupt nicht wahrnehmbar. Die gleichen Gründe, die den Schutz der Rohingya unter Säule I verhindert haben, behindern auch den Schutz unter Säule II. Es ist bezeichnend für diesen Mangel an Willen und der Einstellung zu internationaler Zusammenarbeit Myanmars, dass die Internationale Beratungskommission für den Rakhing-Staat unter Kofi Annan ihren Abschlussbericht am 23. August 2017 vorgelegt hat.⁴⁶ Zwei Tage nach Vorlage des Berichts begannen die „Säuberungsaktionen“ der Tatmadaw.

III. Die Reaktion Chinas

Die beiden wichtigsten Akteure in der Region in Bezug auf Myanmar sind China und ASEAN, deren Mitglied Myanmar ist. Die Verbrechen gegen die Rohingya sind somit eine Gelegenheit, um die Interpretation der Schutzverantwortung durch die Weltmacht China und seine Reaktion auf die Verbrechen an den Rohingya zu betrachten. Das Scheitern des UNSR, eine Resolution zu Myanmar zu verabschieden, ist auf Chinas Androhung eines Vetos zurückzuführen.⁴⁷ Die bloße Androhung eines Vetos, anstelle eines ausgesprochenen Vetos, gegen eine Resolution hat den Vorteil, dass China nicht offensichtlich gleichgültig oder unverantwortlich erscheint, gleichzeitig aber Myanmar vor realen Konsequenzen abschirmt. Die Diplomatie hinter den Kulissen führte statt einer Resolution zur Herausgabe einer zahnlosen präsidialen Erklärung des UNSR am 6. November 2017, die u. a. betont, „[...] dass die Regierung Myanmars die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer Bevölkerung trägt [...]“⁴⁸. Es wurden keine konkreten Maßnahmen oder Konsequenzen genannt, falls Myanmar dieser Verantwortung nicht nachkommt. Warum hat China eine Aktivierung der internationalen Dimension der Schutzverantwortung im Sicherheitsrat blockiert?

Um das Verhalten Chinas zu verstehen, muss zunächst das Verhältnis der Schutzverantwortung zur Frage staatlicher Souveränität angesprochen werden. Die Doktrin der Schutzverantwortung versucht das traditionelle Paradox zwischen staatlicher Souveränität und dem Schutz der Menschenrechte aufzulösen, indem es eine Schutzverantwortung *innerhalb* des Begriffs der Souveränität ansiedelt. Wie Alex Bellamy formuliert, stellt sich dann die Frage, welchem Konzept von staatlicher Sou-

44 Julian Junk, Testing Boundaries: Cyclone Nargis in Myanmar and the Scope of R2P, in: *Global Society* 30 (2016), S. 78–93.

45 Mohamad Rosyidin, Reconciling State's Sovereignty with Global Norms: Indonesia's Quiet Diplomacy in Myanmar and the Feasibility of the Implementation of Responsibility to Protect (R2P) in Southeast Asia, in: *Global Responsibility to Protect 12* (2020), S. 11–36; Asep Setiawan/Hamka, Role of Indonesian Humanitarian Diplomacy toward Rohingya Crisis in Myanmar, in: Adi Fahrudin/Ali Noer Zaman/Ibnu Sina Chandranegara (Hrsg.), *Proceedings of the 2nd International Conference on Social Sciences in Jakarta*, 2019.

46 *Advisory Commission on Rakhine State, Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine*, 23. August 2020, abrufbar unter: <http://www.rakhinecommission.org/the-final-report/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

47 *Agence France-Presse*, UN increases pressure on Myanmar to end violence against Rohingya, 7. November 2017, in: *The Guardian*, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/07/un-increases-pressure-on-myanmar-to-end-violence-against-rohingya> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

48 UN-Dok. S/PRST/2017/22, deutsche Fassung.

veränität man sich anschließt: Souveränität als kollektives Recht auf Selbstbestimmung und Nichteinmischung, oder eine Souveränität, welche Verantwortung zum Schutz vor Gräueltaten beinhaltet.⁴⁹ Letzteres hieße, dass wenn eine Regierung dieser Verantwortung nicht nachkommt, eine Einmischung von außen erforderlich sein könnte. Beide Seiten verwenden Menschenrechtsargumente, um ihre jeweiligen Ansichten zu rechtfertigen.⁵⁰ China und ASEAN stehen traditionell fest auf der Seite des ersteren, auf die klassische staatliche Souveränität abhebenden Ansatzes.⁵¹ Aber nach anfänglichem Widerstand gegen den Entwurf der ICISS zur Schutzverantwortung hat China sich schließlich für die Schutzverantwortung auf dem Weltgipfel 2005 ausgesprochen. China unterstützte das Konzept wiederholt im UNSR, wie in den Fällen Darfur, Libyen, Elfenbeinküste, Südsudan, Jemen, Mali, Somalia und schließlich sogar Syrien, im Jahr 2014.⁵² Was hatte sich geändert?

China ist traditionell sehr skeptisch gegenüber ausländischer Einmischung. Diese Skepsis ist in seiner eigenen Geschichte als Opfer des westlichen Imperialismus begründet. Die Kanonenbootdiplomatie Großbritanniens führte zur Öffnung Chinas für britische Waren, vor allem Opium, und u. a. zum Verlust von Hongkong. Diese Episode wird heute als nationale Tragödie in den nationalistischen Erzählungen der Kommunistischen Partei in Erinnerung gehalten.⁵³ Doch trotz dieser grundsätzlichen Skepsis gibt es drei Hauptgründe für die Befür-

wortung der Schutzverantwortung durch China. Der erste ist, dass Schutzverantwortung ein inhärent staatszentrierter Ansatz ist. Sie bezieht sich nicht auf die Rechte des einzelnen Menschen, sondern auf die Verpflichtung des Staates, Gräueltaten zu verhindern. Die Betonung von Ban Ki-moon auf Säule I und II unterstreicht diesen Punkt und bekräftigt die zentrale Rolle der staatlichen Souveränität. Zweitens wurde, wie bereits erwähnt, die Rolle des Sicherheitsrates durch die auf dem Weltgipfel 2005 verabschiedete Version der Schutzverantwortung gestärkt.⁵⁴ Die Doktrin kann nun als Schutz vor einseitigen humanitären Interventionen gesehen werden und stärkt die Zentralität einer Institution, in der China ein Vetorecht hat. So sichert die Kompetenz des UNSR unter Säule III die Machtposition Chinas in diesen Fragen. Der dritte Grund für Chinas Unterstützung der Schutzverantwortung ist, dass es als verantwortungsvolle Weltmacht auftreten will. Aufgrund seiner wachsenden internationalen wirtschaftlichen Abhängigkeiten ist China um sein Image und seine Interessen in der Welt besorgt. Es möchte nicht als unverantwortlicher Akteur gesehen werden.⁵⁵

Wenn China die entstehende Norm der Schutzverantwortung akzeptiert, warum hat es sie im Fall der Rohingya nicht geltend gemacht? Hier spielen wieder mehrere Faktoren eine Rolle. Erstens konzentriert sich Chinas staatszentrierter Ansatz stark auf Säule I und Säule II, während es der Anwendung von Säule III skeptisch gegenübersteht. Myanmar war nicht bereit, wie oben geschildert, die Rohingya zu schützen. Aber diese Bereitschaft ist *Conditio sine qua non* von Säule I und Säule II. Des Weiteren wurde 2012 vom Think Tank des chinesischen Außenministeriums das Konzept der "Responsible Protection" ins Spiel gebracht.⁵⁶

49 Bellamy (Fn. 17), S. 14–15.

50 Ibidem; Welsh (Fn. 35).

51 Teitt (Fn. 38); Yukiko Nishikawa, The Reality of Protecting the Rohingya: An Inherent Limitation of the Responsibility to Protect, in: Asian Security 16 (2020), S. 90–106; Christoph Steinert, Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken – Gründe für die Haltung zur "Responsibility to Protect" von nicht-westlichen Staaten, in: MRM 2014, S. 101–117 (105).

52 Courtney J. Fung, China and the Responsibility to Protect – From Opposition to Advocacy, in: Peace Brief 205 (2016).

53 Julia Lovell, The Opium War: Drugs, Dreams and the Making of China, 2011, S. 9–13.

54 Nishikawa (Fn. 51); Teitt (Fn. 38); Fung (Fn. 52).

55 Mauro Barelli, Preventing and Responding to Atrocity Crimes: China, Sovereignty and the Responsibility to Protect, in: Journal of Conflict and Security Law 23 (2018), S. 173–201; Chen (Fn. 35).

56 Ruan Zongze, Responsible Protection: Building a Safer World, in: China International Studies 34 (2012).

Dieses Konzept setzt die Schwelle für ausländische Militärinterventionen sehr hoch, da es u. a. die Ausschöpfung aller diplomatischen und politischen Mittel voraussetzt.⁵⁷ Um diesen Punkt zusammenzufassen: Da China die Säule III sehr restriktiv auslegt, hat es weniger Optionen in einem Fall zu handeln, in dem die Regierung des Zielstaates überhaupt nicht bereit ist, seiner Schutzverantwortung nachzukommen.

Ein zweiter Faktor ist die relativ frische Erfahrung der Anwendung der Schutzverantwortung in Libyen. Mit Chinas Zustimmung wurde im UNSR die Resolution 1973 verabschiedet, die den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung erlaubte.⁵⁸ China stand den intervenierenden Mächten sehr kritisch gegenüber, da es ihnen vorwarf, einen nicht mandatierten Regimewechsel im Land zu verfolgen. China fühlte sich vom Westen und seinen Verbündeten getäuscht und hat seitdem seine Position bekräftigt, dass das einzige Ziel einer legitimen Intervention der Schutz unschuldiger Menschen ist. Eine Intervention darf nicht die Absicht haben, ein neues politisches Regime zu etablieren.⁵⁹ Diese Wahrnehmung der Täuschung und das daraus entstandene Misstrauen sind sicherlich Faktoren für Chinas mangelnde Bereitschaft, einer Resolution zu Myanmar zuzustimmen, aber sie sollten nicht überbewertet werden. Schließlich war zu der Zeit offensichtlich, dass niemand einen Regimewechsel in Myanmar anstrebte, das sich mitten in einem vom Westen unterstützten Demokratisierungsprozess befand. Präsident Obama besuchte das Land in den Jahren 2012 und 2014, und die Sanktionen gegen Myanmar wurden aufgehoben. Stattdessen wurde von verschiedenen Autor:innen überzeugend dargelegt, dass die Unterstützung der Demokratisierung durch den Westen vielmehr der Verhinderung von Gräueltaten im Wege stand: Selbst angesichts frü-

her Anzeichen möglicher Massengewalt und Warnungen, dass Demokratisierung und freie Meinungsäußerung das Risiko solcher Gräueltaten erhöhten, unterstützte der Westen enthusiastisch das neue hybride Regime, welches in Myanmar entstand.⁶⁰

Zwei andere Faktoren, die die Entscheidung, die Anwendung von Schutzverantwortung zu blockieren, beeinflussen, sind wahrscheinlich entscheidender als der Fall Libyen, haben aber mit der Norm nur wenig zu tun: Erstens hat China erhebliche Interessen in Myanmar. Im Rahmen seiner „Belt and Road Initiative“ will ein chinesisches Konsortium eine Sonderwirtschaftszone und einen Tiefseehafen im Staat Rakhaing errichten. Außerdem eröffnete China eine Rohölpipeline in der Region, um seine Abhängigkeit von Öltransporten durch das umstrittene Südchinesische Meer zu verringern.⁶¹ Innerhalb Myanmars gibt es bereits eine wachsende Opposition gegen verbreitetes Landgrabbing und chinesische Investitionen, so dass Beijing ein Interesse daran hatte, Naypyidaw auf der Weltbühne zu unterstützen, möglicherweise im Austausch für den Schutz seiner Interessen im Inland.⁶²

Der Einfluss des letzten Faktors, den ich hier erwähnen möchte, ist schwer einzuschätzen, aber er verdient Beachtung. Die Inhaftierung von über einer Million muslimischer Uiguren in so genannten Umerziehungslagern und die anhaltende Unterdrückung

57 Ibidem; *Garwood-Gowers* (Fn. 35).

58 UN-Dok. S/RES/1973.

59 *Shahram Akbarzadeh/Arif Saba*, UN paralysis over Syria: The Responsibility to Protect or regime change?, in: *International Politics* 56 (2019), S. 536–550; *Chen* (Fn. 35).

60 *Eglantine Staunton/Jason Ralph*, The Responsibility to Protect norm cluster and the challenge of atrocity prevention: An analysis of the European Union's strategy in Myanmar, in: *European Journal of International Relations* 26 (2020), S. 660–686; *Alex J. Bellamy*, The Responsibility to Protect Turns Ten, in: *Ethics & International Affairs* 29 (2015), S. 161–185.

61 *Deadly Attack on Pipeline Station Spotlights China's High Stakes in Myanmar*, in: *The Irrawaddy*, 6. Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.irrawaddy.com/news/burma/attack-oil-and-gas-pipelines-china-off-take-station-spotlight-stakes-junta-regime-protect-protesters-arson-attack-strategic-investment-unsc-support.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021); *C. Christine Fair*, Rohingya: Victims of a Great Game East, in: *The Washington Quarterly* 41 (2018), S. 63–85.

62 *Fair* (Fn. 61), S. 72.

ckung der uigurischen Minderheit in der Provinz Xinjiang lässt zumindest vermuten, dass der Schutz muslimischer Minderheiten für Peking nicht ganz oben auf der politischen Agenda stehen könnte.⁶³ Es ließe sich spekulieren, dass China Verständnis für die Verfolgung von Muslim:innen unter dem Mantel der Terrorismusbekämpfung aufbringen kann.⁶⁴

IV. Fazit: Was bedeutet der Fall der Rohingya für die Schutzverantwortung?

Niemand hat Ahmed und die Dorfbewohner von Chut Pyin vor den Gräueltaten der Tatmadaw geschützt. Auf internationaler Ebene ist das zum Teil auf die Schutzverantwortung in seiner jetzigen Form zurückzuführen: Wenn die Regierung von Myanmar nicht bereit ist zu schützen, werden Säule I und II obsolet. Wenn eines der ständigen Mitglieder im UNSR seine eigenen Interessen, eigene Vorurteile gegenüber Minderheiten und eine eigene enge Interpretation der Schutzverantwortung hat, kann die internationale Gemeinschaft kaum eingreifen. Die Schutzverantwortung mit ihrem Fokus auf dem Staat und auf dem UNSR wird in solchen Situationen nutzlos bleiben. Nur weil ein eindeutiges Versagen unter der Doktrin der Schutzverantwortung festgestellt werden muss, bedeutet das jedoch nicht, dass die Norm als solche keine Zukunft hat. Es ist ein Zeichen für den Verfall der Norm, aber, wie Jennifer Welsh argumentiert hat, bedeutet der Verfall der Norm nicht den Tod der Norm.⁶⁵

Die Inhalte der Schutzverantwortung könnten in eine breitere normative Struktur und andere Institutionen als den UNSR eingebettet werden. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung am Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), den die Anklägerin Fatou Bensouda als „den juristischen Arm der Schutzverantwortung“ bezeichnete.⁶⁶ Obwohl Myanmar kein Vertragsstaat des Römischen Statuts ist und der UNSR die Verbrechen gegen die Rohingya nicht an den IStGH verwiesen hat, entschied die Vorverfahrenskammer des IStGH, dass sie zuständig sei, wenn ein Teil der Verbrechen auf dem Territorium von Bangladesch begangen wurde, welches Vertragsstaat des Römischen Statuts ist.⁶⁷ Ein weiteres Beispiel für diese Tendenz ist der oben erwähnte Gerichtsprozess von Gambia gegen Myanmar, der von der Organisation für Islamische Zusammenarbeit unterstützt wird.⁶⁸ Obwohl es sich nicht um eine Aktivierung der Schutzverantwortung im UNSR wie eigentlich im Konzept vorgesehen handelt, sind hinter der Klage von Gambia die Bemühungen von Teilen der internationalen Gemeinschaft zu erkennen, einen Staat zur Rechenschaft zu ziehen, der es versäumt hat, seine Bevölkerung zu schützen. Jenna Russo hat die These aufgestellt, dass das Versagen der internationalen Gemeinschaft, die Schutzverantwortung im Fall von Myanmar und Syrien zu implementieren, zur Stabilität der Norm beigetragen hat, indem es Empörung in der internationalen Gemeinschaft hervorrief und Aufmerksamkeit für das Konzept

63 Chris Buckley/Austin Ramzy, 'Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims, in: New York Times, 16. November 2019, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

64 Ähnlich auch C. Christine Fair, The Making of the Rohingya Genocide and Myanmar's Impunity, in: Current History 117 (2019), S. 149–153.

65 Jennifer M. Welsh, Norm Robustness and the Responsibility to Protect, in: Journal of Global Security Studies 4 (2019), S. 53–72.

66 Rede von Fatou Bensouda auf der Konferenz "R2P: The Next Decade" vom 18. Januar 2012, zitiert nach Adams (Fn. 32), S. 16, Übersetzung des Autors.

67 IStGH, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar (Pre-Trial Chamber III) vom 14. November 2019, ICC-01/19, § 62.

68 Balingene Kahombo, The Gambia and the Rohingya's nightmare: Which opportunity for individual criminal accountability after the possible ICJ decision against Myanmar for genocide?, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/the-gambia-and-the-rohingyas-nightmare/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

generierte.⁶⁹ Russos Lesart ist zwar nachvollziehbar, denn ein Normverstoß kann diskursive Interventionen oder institutionelle Reformen anstoßen, welche schlussendlich die Durchsetzung der Norm stärken, die in der Ausgangssituation verletzt wurde. Doch im vorliegenden Fall fehlen dafür konkrete Anzeichen. Weder im UN-Sicherheitsrat noch bei regionalen Akteuren sind entscheidende Veränderungen bei der Bewältigung der aktuellen Staatskrise in Myanmar zu bemerken. ASEANs Tradition der öffentlichen Nichteinmischung wird nicht in Frage gestellt. Der Anführer des Militärcoups, General Min Aung Hlaing, wurde von ASEAN zu einem Gipfeltreffen eingeladen und ist augenscheinlich erster Ansprechpartner für den südostasiatischen Staatenbund.⁷⁰

Gegen die positivere Einschätzung der Zukunft der Schutzverantwortung von Russo spricht auch die Reaktion Chinas auf die aktuellen Menschenrechtsverletzungen in Myanmar. Eine Rückkehr zur Militärherrschaft entspricht keineswegs den chinesischen Interessen, denn was würde aus Großprojekten im Rahmen der *“Belt and Road Initiative”* werden, wenn Myanmar wie-

der zu einem internationalen Paria und mit Sanktionen belegt werden würde? Aung San Suu Kyi hingegen war prominenter Gast auf den zwei abgehaltenen *“Belt and Road Forums”* 2017 und 2019. Das Abkommen über den China-Myanmar-Wirtschaftskorridor wurde 2017 mit der zivilen NLD-Regierung unterzeichnet und nicht mit den Generälen.⁷¹ Doch gegen die aktuellen Gräueltaten der Junta in Myanmar geht China trotzdem nicht vor, sondern schirmt weiterhin Myanmar im UNSR ab. Dieser verabschiedete auf Drängen Chinas wieder nur eine präsidiale Erklärung, die nicht rechtsverbindlich ist.⁷²

Die Norm der Schutzverantwortung wird trotzdem relevant bleiben. Es ist von einer ungleichen Diffusion der Norm auf regionale und internationale Organisationen (wie den IstGH) auszugehen. In diesen Organisationen wird die Norm in nächster Zeit wahrscheinlich unterschiedlich akzentuiert interpretiert werden. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass Säule III weiterhin nicht wie vom Weltgipfel beschlossen aktiviert werden wird, da dieser Teil der Norm an einen dysfunktionalen Sicherheitsrat gekoppelt ist.

69 Jenna Russo, R2P in Syria and Myanmar, Norm Violation and Advancement, in: *Global Responsibility to Protect 12* (2020), S. 211–233.

70 Richard C. Paddock, General Who Led Myanmar's Coup Joins Regional Talks on the Crisis, in: *New York Times*, 16. Mai 2021, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2021/04/24/world/asia/myanmar-asean-general-indonesia.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

71 Shannon Tiezzi, What the Myanmar Coup Means for China, in: *The Diplomat*, 3. Februar 2021, abrufbar unter: <https://thediplomat.com/2021/02/what-the-myanmar-coup-means-for-china/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

72 UN-Dok. S/PRST/2021/5.

Replik auf Felix Brönners Beitrag im MRM – MenschenRechtsMagazin Heft 1/2 2019 „Koloniale Kontinuitäten im Menschenrechtsdiskurs“ S. 24–37 (Teil 2)

Otto Böhm

Inhaltsübersicht

I.–III. *Erschienen in Heft 1 2021*

IV. **Menschenrechte – im Plural gelesen**

V. **Menschenrechtliche Normen lernen?**

VI. **Ausblick auf „Kritische Reformulierungen des menschenrechtlichen Universalismus“**

Dieser Beitrag ist eine Fortsetzung der in Heft 1 2021 erschienenen Replik¹ auf Felix Brönners Text „Koloniale Kontinuitäten im Menschenrechtsdiskurs“ aus dem MenschenRechtsMagazin 1/2 2019.

In Teil 1 habe ich bereits die zwei ersten Schritte meiner Replik dargelegt:

- (1) Der Gehalt der „Allgemeinen Erklärung“, vor allem ihrer Präambel, wird von Felix Brönnner auf ihre westliche Herkunft reduziert. Gegen diese Reduktion Brönners beharre ich auf ihrer (philosophischen) Universalität (vgl. II. Zufall und Notwendigkeit: Noch einmal zur Präambel).
- (2) Das westliche (Felix Brönnner: „*Europa und seine ehemaligen Siedlungskolonien*“²) Menschenrechtsnarrativ wird, um seine historische Dynamik und seine epistemische Macht zu zeigen, in den historischen Stationen – besonders die Phasen 1945–1948, 1976–1980 und 1989–1995 – stark vereinheitlicht. Dagegen habe ich

(zeitgeschichtlich) an einige Widersprüchlichkeiten der globalen Entwicklung erinnert (vgl. III. Ambivalenzen der globalen Entwicklung seit 1945).

Daran anschließend werde ich in diesem Beitrag die finalen Schritte meiner Replik formulieren:

- (3) Die Menschenrechte betrachte ich – im Unterschied zu Felix Brönnner – auch im Plural.³ Dabei entsteht dann ein vielfältiges Vermittlungsangebot für die Politische Bildung: bei aller Skepsis lässt sich doch auch ein gewisser humanitärer Fortschritt in der menschheitlichen Entwicklung zeigen. Und nicht zuletzt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) werden in den Globale-Soziale-Rechte-Kampagnen zentraler Ausgangspunkt und Hauptziel der Kämpfe.
- (4) Will ich für die Diskussion und Vermittlung in der Politischen Bildung auf den (politikwissenschaftlichen) Normen-Vermittlungsansatz von Risse/Ross/Sikkink⁴ hinweisen, um eine Antwort auf die Frage zu finden, wie Menschenrechtsnormen von der „Weltgesellschaft“ in die nationalen Wirklichkeiten vermittelt werden. Abschließen möchte ich mit einem Hinweis auf „Kritische Reformulierungen des menschenrechtlichen Universalismus“ von Imke

1 Otto Böhm, Replik auf Felix Brönners Beitrag im MRM – MenschenRechtsMagazin Heft 1/2 2019 „Koloniale Kontinuitäten im Menschenrechtsdiskurs“ S. 24–37 (Teil 1), in: MRM 1 (2021), S. 32–41.

2 Felix Brönnner, Koloniale Kontinuitäten im Menschenrechtsdiskurs, in: MRM 1/2 (2019), S. 24–37 (24).

3 Siehe Otto Böhm/Doris Katheder, Grundkurs Menschenrechte, 5 Bände, 2012–2015; gekürzte Ausgabe auch: München 2017 (Landeszentrale für Politische Bildung).

4 Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink, The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change, 1999.

Leicht.⁵ In all diesen unterschiedlichen Diskussionszusammenhängen finde ich Elemente, die Teil einer kritisch-konstruktiven Auseinandersetzung mit den Analysen des Postkolonialismus werden können.

IV. Menschenrechte – im Plural gelesen

1. *Das Diskriminierungsverbot des Artikel 2 der AEMR*

Auf den Antidiskriminierungsartikel der AEMR und das folgende Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965⁶ können sich die Sprecher:innen der antikolonialen Befreiungsbewegungen und postkolonialer Strömungen mit Recht berufen;⁷ aber das dabei oft mit einhergehende Feindbild ‚Westlicher Liberalismus‘ überdeckt dabei, dass die an der Freiheit und Gleichheit der Individuen orientierten Befreiungsbewegungen in den westlichen Ländern die Nichtdiskriminierung von Frauen, von Menschen mit Behinderungen oder von LGBTI-Personen durchsetzen. Diese bekannten ‚Kampfzonen‘, sind nicht unabhängig von weltweiten Wissens- und Machtverhältnissen zu verstehen.⁸ In diesen Auseinandersetzungen sind Kultur- und Kontext-Sensitivität gefordert. Entscheidend aber ist die grundlegende Anerkennung von Personen als Freiheitssubjekte. Nicht zuletzt das Konzept der Intersektionalität nimmt die Vielschichtigkeit von Diskriminierungen auf:

„Unter Intersektionalität wird dabei verstanden, dass soziale Kategorien wie Gender, Ethnizität,

Nation, ‚Rasse‘ oder Klasse nicht isoliert voneinander konzeptualisiert werden können, sondern in ihren ‚Überkreuzungen‘, ‚Verwobenheiten‘ oder ‚Verquickungen‘ analysiert werden müssen. Additive Perspektiven sollen überwunden werden, indem der Fokus auf das gleichzeitige Zusammenwirken bzw. Wechselwirkungen von sozialen Ungleichheiten und kulturellen Differenzen gerichtet wird.“⁹

Ob sich in der menschenrechtlichen Perspektive des Artikel 2 der AEMR antikoloniale und antirassistische Motive mit der Kritik sozialer oder sexuell motivierter Diskriminierungen verbinden, ist offen.¹⁰ Eine stärkere Wahrnehmung des menschenrechtlichen Antidiskriminierungspotenzials wäre in jedem Fall eine nützliche Korrektur der postkolonialen Kritik.

5 Imke Leicht, *Wer findet Gehör? Kritische Reformulierungen des menschenrechtlichen Universalismus*, 2016.

6 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 962.

7 Jan Eckel, *Die Ambivalenz des Guten*, 2013, S. 140.

8 Siehe die Kritik von Imke Leicht (Fn. 5), in Kapitel VI.

9 Katharina Walgenbach, *Intersektionalität als Analyseparadigma kultureller und sozialer Ungleichheiten*, in: Johannes Bilstein/Jutta Ecaris/Edwin Keiner (Hrsg.), *Kulturelle Differenzen und Globalisierung. Herausforderungen für Erziehung und Bildung*, 2011, S. 113–132, hier S. 113; siehe auch: Ivona Truscan/Joanna Bourke-Martignoni, *International Human Rights Law and Intersectional Discrimination*, in: *The Equal Rights Review* 16 (2016), S. 103–131.

10 Heiner Bielefeldt plädiert für eine ganzheitliche Herangehensweise, ohne den aktuelleren und genaueren Begriff ‚Intersektionalität‘ zu verwenden, siehe: *Das Diskriminierungsverbot als Menschenrechtsprinzip*, in: *Diskriminierung Grundlagen und Forschungsergebnisse*, in: Ulrike Hormel/Albert Scherr (Hrsg.), 2010, S. 21–34 (32/33): „Für eine ganzheitliche Herangehensweise an das Thema Diskriminierung – unter gleicher Berücksichtigung aller Merkmale – hat sich der Begriff des ‚horizontalen Ansatzes‘ durchgesetzt (vgl. Baer 2008: 447). Nur innerhalb eines solchen horizontalen Ansatzes ist es möglich, auch multiple Formen von Diskriminierung – etwa die doppelte Benachteiligung von behinderten Frauen oder die schwierige Lage von schwulen Migranten – systematisch zu thematisieren und anzugehen.“ Bielefeldt bezieht sich auf Susanne Baer, *Ungleichheit der Geschlechter? Zur Hierarchisierung von Diskriminierungsverboten*, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote*, 2008, S. 421–450. Zur Vermittlung der unterschiedlichen Diskriminierungsdimensionen siehe auch den Ansatz von Leicht (Fn. 5).

2. *Das Versklavungs- und Folterverbot in Artikel 4 und 5 der AEMR*

Für die Entstehungszusammenhänge der AEMR, für die Diskussion der kolonialen Kontinuitäten und für die historisch-politische Bildung sind diese beiden Artikel wegen ihrer langen und widersprüchlichen Geschichte interessant.¹¹ Denn der Kampf gegen Versklavung und gegen Folter zeigt eine Dynamik *innerhalb* der westlichen Geschichte und *zwischen* westlichen Staaten. Mit dem Verbot des transatlantischen Sklavenhandels waren die Sklavenhalter-Gesellschaften nicht überwunden. Immerhin bedurfte es in den Vereinigten Staaten eines Bürgerkrieges (1861–1865), um die Südstaaten zur Freilassung der Versklavten zu zwingen. Versklavung, Bürgerkrieg und fortdauernder Rassismus veranlassen Aktivist:innen und Intellektuelle in den Vereinigten Staaten bis in die Gegenwart regelmäßig zu einer menschenrechtlichen Diskussion rassistischer Kontinuitäten. Der UN-Kommission, die die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte erarbeitete, war das Zwangsarbeitssystem des Nationalsozialismus präsent.¹² Es stand außer Frage, dass Versklavung in der Allgemeinen Erklärung bedingungslos verboten sein sollte. Die Vereinigten Staaten wollten zudem auch erzwungene Dienste sowie „bestimmte, in Lateinamerika und in anderen Regionen (auch in den Kolonien der europäischen Staaten) verbreitete Praktiken (vor allem: *peonage*) explizit verbieten“¹³, konnten sich aber gegen Indien und Großbritannien nicht durchsetzen. Am Ende stand die allgemeinere, aber schwerer zu definierende „*Sklaverei in all*

ihren Formen“. Präzisierende Zusätze zur Zwangsarbeit fehlten.¹⁴

Die Abschaffung der Folter gilt als ein Meilenstein auf dem Weg vom Mittelalter zu Aufklärung und Neuzeit, mithin als eine Erregenschaft der westlichen Welt. Das Bewusstsein von Würde und Wert des Menschen spielte zumindest eine motivierende Rolle für die Vordenker der Aufklärung und die ihnen folgenden Herrscher. Folter galt nun als barbarisches Mittel unauferklärter Zeiten. Die Geschichte des Folterverbotes in Europa ist eine Geschichte der Einschränkung von Folter auf rechtlich definierte Bereiche und Gruppen bis hin zu seiner generellen, aber vorübergehenden Durchsetzung nach der Französischen Revolution. „*Der französische Dichter Victor Hugo konnte so Mitte des 19. Jahrhunderts feststellen, dass die Folter aufgehört habe, zu existieren.*“¹⁵ Auch Jan Philip Reemtsma kommt zu dem Fazit: „*Gewiss spielte die Folter, sagen wir 1750 bis 1933, in Europa eine erst abnehmende, dann konstant vergleichsweise geringe Rolle.*“¹⁶ Er fährt aber fort: „*Umso deutlicher spielt sie seit 1933 weltgeschichtlich eine entscheidende [Rolle], ohne deren Verständnis man politische Herrschaft unserer Zeit nicht wird durchschauen können.*“¹⁷ Zur Abschaffung von Folter (vor allem gegen von den Vereinigten Staaten gestützte Regime von Griechenland bis Chile) laufen seit Beginn der 1970er Jahre weltweite Kampagnen (vor allem von Amnesty International). Auch das sollte die Einordnung von Nichtregierungsorganisationen in das Narrativ von der westlichen Hegemonie mittels Menschenrechtspolitik irritieren.

11 Die Afrikanische Erklärung der Menschenrechte von 1981 (Banjul-Charta) fasst sie in einem Artikel ‚Recht auf körperliche Unversehrtheit‘ (Art. 4) zusammen.

12 Siehe Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights Origins, Draftings & Intent*, 2000, S. 41 ff.

13 Ulrike Davy, *Der ‚Universalismus‘ der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: Die Arbeit am Konsens, 1946–1948*, in: Bettina Heintz/Britta Leisering (Hrsg.), *Menschenrechte in der Weltgesellschaft*, 2015, S. 197–235 (210).

14 Davy (Fn. 13), S. 210 f.

15 Zitiert nach Edward Peters, *Folter. Geschichte der Peinlichen Befragung*, 1991, S. 25.

16 Jan Philipp Reemtsma (Hrsg.), *Folter Zur Analyse eines Herrschaftsmittels*, 1991, S. 27.

17 Ibidem.

3. *Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Artikel 22–26 der AEMR*

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurden auch auf Initiative der USA und der lateinamerikanischen Staaten in die Allgemeine Erklärung aufgenommen.¹⁸ Inzwischen sind sie zur ‚Berufungsinstanz‘ für eine Vielzahl von unterschiedlichen Kampagnen und rechtlichen Interventionen geworden.¹⁹ Zur Lösung der ‚globalen sozialen Frage‘ ist mit den wsk-Rechten eine ‚gegenhegemoniale Agenda‘ im Rahmen einer so genannten Globale-Soziale-Rechte-Kampagne (GSR) formuliert:

„Unter der Leitforderung ‚globale soziale Rechte‘ und ‚global commons‘, am besten wohl als ‚globale Gemeingüter‘ oder ‚Allmenden‘ übersetzt, reagieren auch Organisationen aus dem globalen Süden und aktivistische Netzwerke auf die Transnationalisierung der sozialen Frage. Sie beziehen sich auf internationale Vereinbarungen wie die Menschenrechtserklärung von 1948, den UN-Zivilpakt und den UN-Sozialpakt (beide 1966) und fordern die dort geschützten sozialen Rechte ein: Schutz der Umwelt, Rechte der Migrantinnen und Migranten und Schutz sozialer Existenzrechte, wie beispielsweise Rechte auf Nahrung, Gesundheit, Mitbestimmung oder soziale Sicherung.“²⁰

Theoretiker:innen und Aktivist:innen haben den Kampf um die Hegemonie im globalen Recht gegen die Vereinseitigung der Menschenrechte zugunsten von herrschenden Besitzverhältnissen und Sicherheitsbedürfnissen aufgenommen. „Besonders der Liberalismus hat so die liberalen Menschenrechte gegenüber den politischen und sozialen Dimensionen privilegiert. Das hat die sozialen Rechte auf lange Sicht geschwächt.“²¹ Fischer-

Lescano/Möller betonen dagegen die Unteilbarkeit von sozialen und liberalen Menschenrechten.²² Felix Brönnner lässt in seiner Kritik offen, ob diese ‚GSR-Perspektive‘ seinem Ziel einer „Reflexion und Dekonstruktion von als selbstverständlich empfundenen Wertvorstellungen und Machtstrukturen“²³ genügt. Zumindest müsste eine postkoloniale Machtkritik reflektieren, ob sie nicht doch in den Menschenrechten eine normative Basis für soziale Kämpfe sehen kann.

V. *Menschenrechtliche Normen lernen?*

Die Menschenrechtskritik Felix Brönnners hat zwei Handlungsfelder der internationalen Politik im Blick: die Auseinandersetzungen im Menschenrechtsschutz-System der Vereinten Nationen schon seit den 1950er Jahren und den so genannten ‚Menschenrechts-Interventionismus‘ seit dem Ende des Kalten Krieges. Wenn ich hier die postkoloniale Lesart der Menschenrechte kritisch für die politische Bildung prüfen will, wird ein Blick auf die Fachliteratur zur Frage der Durchsetzung von Menschenrechten nützlich sein.²⁴ Wie wird hier der Prozess der Vermittlung und Durchsetzung menschenrechtlicher Normen beschrieben? Warum halten sich Staaten und Gesellschaften an Menschenrechtsnormen, auch ohne dass zwischenstaatliche Gewalt oder direkte völkerrechtliche Verpflichtungen und UN-Diplomatie die entscheidende Rolle spielen? Gegenstand der Forschung sind hier sowohl die Zivilgesellschaften als auch die Nationalstaaten, die einen inter- und transnationalen Handlungsrahmen aufbauen. Dieses Feld wird mit dem „Regime-Ansatz“ beschrieben, hier konkret also als „Menschenrechtsregime“.²⁵ Empirische Ergebnisse

18 Davy (Fn. 13), S. 215–217.

19 Siehe Michael Krennerich, Soziale Menschenrechte zwischen Recht und Politik, 2013; Wolfgang Kaleck, Mit Recht gegen die Macht. Unser weltweiter Kampf für die Menschenrechte, 2016.

20 Andreas Fischer-Lescano/Kolja Möller, Der Kampf um globale soziale Rechte. Zart wäre das Größte, 2012, S. 11.

21 Ibidem, S. 47.

22 Ibidem, S. 47 ff.

23 Brönnner (Fn. 2), S. 36.

24 Für die Politikdidaktik rezipiere ich Ergebnisse und greife auf verbreitete Interpretationen zurück, ohne selbst in die Fachdiskussion einzusteigen.

25 Siehe Nina Reiners/Andrea Liese, Nichtstaatliche Akteure in der Menschenrechtspolitik: von Normanwälden über Komplizen zu Infragestellern und Herausforderern, in: ZFAS 2015, S. 651–676. Die Autorinnen beschreiben „Menschen-

zu bestimmten Länderkonstellationen liefert dabei die konstruktivistische Normenforschung.²⁶ Zudem kann ein Blick auf die Entwicklung der Menschenrechtsbewegungen in Lateinamerika weiteren Aufschluss geben.

1. *Das Spiralmodell in der Diskussion*

Menschenrechte können als Normen verstanden werden, die das Verhalten von Staaten, Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen leiten und ihre politischen Zielsetzungen steuern. Internationale Politik wird hier nicht nur als Streben nach bester Verwirklichung des nationalen Interesses verstanden, sondern als eine Gesellschaftswelt, in der es um Koordination, Kommunikation und Kooperation geht.²⁷ Dieses Konzept wird seit den 1990er Jahren von Politikwissenschaftler:innen wie Ernst-Otto Czempiel²⁸ oder Harald Müller²⁹ verbreitet. Es ist also weder neu noch ist der Bezug darauf besonders innovativ. Aber mir geht es in der Diskussion darum, gerade auch für die politische Bildung an diese Ansätze zu erinnern und sie nicht allzu schnell durch neue Paradigmen zu ersetzen.

rechtsregime“ in der politikwissenschaftlichen Forschung als eine Form der Verrechtlichung und Kooperation von internationalen Institutionen, staatlichem, souveränen Handeln und Nichtregierungsorganisationen.

- 26 Im Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Forschung über zwischenstaatliche Kooperation steht die Grundfrage der Normenforschung, wie Normen wirken bzw. wie und warum sie eingehalten werden; siehe *Bastian Loges*, Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen, 2013, S. 61–139.
- 27 Als eine aktuelle Kritik an dieser Sichtweise *Carlo Masala*, Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, 2016. Die komplexe und kontroverse Frage zum Zusammenhang von Ideen, normenkonformem Verhalten, Eigeninteresse und Machtpolitik, wie sie in den Rationalismus-Ansätzen oder im Neorealismus diskutiert wird, kann hier nicht thematisiert werden.
- 28 *Ernst-Otto Czempiel*, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, 1999.
- 29 *Harald Müller*, Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, 2. Auflage 2008.

Für die Politikwissenschaft – Abteilung Internationale Politik oder Internationale Beziehungen – kann ich dabei auf die Einführung von Bernhard Stahl zurückgreifen.³⁰ Stahl geht von in Gemeinschaften (von Staaten und Gesellschaften) geteilten Normen aus. Auch das Menschenrechtsregime kann als eine solche zusammenarbeitende, strukturierte Gruppe verstanden werden. Offensichtliche Konflikte können aber nicht übersehen werden:

„Allerdings ist es der kulturellen Heterogenität der nationalen gesellschaftlichen Normen geschuldet, dass ein gänzlich gleichförmiges Verhalten auf internationaler Ebene ausbleibt. So wird das Verhalten einerseits durch universelle Normen und Werte der internationalen Umwelt eines Staates gelenkt, andererseits beeinflussen auch partielle Normen regionale und soziale Subsysteme die Entscheidung bezüglich des angemessenen Verhaltens.“³¹

Wie erlangen nun Normen Gültigkeit? Bernhard Stahl nutzt das bekannte ‚Spiralmodell‘ der Forschungsgruppe Menschenrechte aus dem Jahr 1998.³² Als wichtiges Ergebnis ihrer Forschungen nennen die Autor:innen, dass quer über Regionen und politische wie auch soziokulturelle Formationen hinweg menschenrechtliche Sozialisationsprozesse effektiv gewesen seien.³³

- 30 *Bernhard Stahl*, Internationale Politik verstehen, 2016.
- 31 *Ibidem*, S. 77.
- 32 *Forschungsgruppe Menschenrechte (Sieglinde Gränzer/Anja Jetschke/Thomas Risse/Hans Peter Schmitz)*, Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: ZIB 1 (1998), S. 5–41; siehe auch die Buchfassung: *Thomas Risse/Anja Jetschke/Hans Peter Schmitz*, Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, 2002.
- 33 Ich beziehe mich hier auf die erweiterte englischsprachige Fassung *Risse/Ropp/Sikkink* (Fn. 4), dort die Zusammenfassung der Evaluation für die untersuchten Staaten Chile, Südafrika, Philippinen, Polen, die frühere Tschechoslowakei, Guatemala, Kenia, Uganda, Marokko, Tunesien und Indonesien, S. 238–256. Die Forschungen wurden fortgesetzt: *Nicole Janz/Thomas Risse* (Hrsg.), Menschenrechte – Globale Dimension eines universellen Anspruchs, 2007.

Die Forscher:innen untersuchen vier Interaktionsebenen: die zwischen Regierung und Opposition, zwischen Opposition und Menschenrechtsnetzwerk, zwischen Menschenrechtsnetzwerk und internationalen Organisationen/westlichen Staaten und zwischen internationalen Organisationen und westlichen Regierungen.³⁴ Das Untersuchungsmodell, das am Ende auch als eine Handlungsstruktur verstanden sein will, gliedert sich in fünf Phasen. Phase 1 ist als „Repressionsphase“ der Ausgangspunkt. In der Phase 2 „Leugnen“ bestreiten die repressiven Regime die Gültigkeit von Menschenrechtsnormen und verweigern Kooperation und Kontrollen. Nach fortgesetztem nationalem und internationalem Druck gibt es in der Phase 3 taktische Konzessionen, im vierten, präskriptiven Status akzeptieren staatliche Akteure die Menschenrechtsnormen. Die Phase 5 ist dann ganz durch normgeleitetes Verhalten geprägt.³⁵

Warum hier der Rückblick auf diesen Ansatz, der doch so offensichtlich als ‚Western biased‘ der postkolonialen Kritik anheimfallen muss? Die Empfehlungen gehen ‚vom Westen aus‘ und kehren als Politikberatung wieder ‚in den Westen‘ zurück?³⁶ Mein Erkenntnisinteresse ist jedoch auf Vielschichtigkeit und Kontexte gerichtet. Denn trotz der offensichtlichen ‚Westbindung‘ kann sowohl mit dem allgemeinen Strukturmodell als auch an den elf Einzelbeispielen eine Vielfalt von Kommunikationen und Konfrontationen beobachtet werden, in denen Menschenrechtsnormen gerade nicht als Einbahnstraße wirksam werden.

Zudem lohnt sich ein Blick auf die fachliche Kontroverse, die in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB) stattfand. Fast schon klassisch ist dort eine Zusammenfassung der Kritik (u. a. am Spiralmodell) im Sinne Felix Brönners formuliert:

„Die eurozentrische Prädisposition der konstruktivistischen Normenforschung zeigt sich

34 Stahl (Fn. 30), S. 78.

35 Ibidem, S. 79; ursprünglich in: Risse/Ropp/Sikkink (Fn. 4), S. 9.

36 Vgl. Risse/Ropp/Sikkink (Fn. 4), S. 9, 235.

zum einen in der Auswahl der empirischen Untersuchungsgegenstände. So werden solche Normen als globale untersucht und damit als solche anerkannt, die zumeist im Westen als gut empfunden und weitgehend akzeptiert sind, z. B. westliche Konzepte von Demokratie, Menschenrechten, Gerechtigkeit (Risse et al. 1999). Die untersuchten westlichen Normen bleiben in ihrer Existenz als (gute) Normen stattdessen weitgehend unhinterfragt und ihre Entstehungs- und Wandlungsgeschichte wie auch ihre Umstrittenheit werden ausgeblendet. Indem aber Kontingenz und Geschichtlichkeit dieser Normen nicht thematisiert werden, bleibt ihre Einbettung in hegemoniale westliche Wertvorstellungen unreflektiert und verhindert ihre mögliche In-Frage-Stellung als gute Normen. Auf diese Weise werden normative Bedeutungen mit ihren Wahrheits- und Gültigkeitsansprüchen naturalisiert und damit auch die Wert- und Wissensbestände gestärkt, in die sie eingebettet sind.“³⁷

Die in dieser ZIB-Kritik angesprochenen Autorinnen (Nicole Deitelhoff/Lisbeth Zimmermann) können die Argumentation weitgehend nachvollziehen, stellen aber an das poststrukturalistische Forschungsprogramm die Frage: „Warum sind dies westliche Konzepte oder Normen und was heißt in diesem Kontext westlich? Und wie ließen sich nicht-westliche Normen davon unterscheiden; dadurch, dass die Norm nicht im Westen verbreitet ist?“³⁸ Zudem gebe es „zum Umgang mit dem Konzept der Menschenrechte [...] eine angeregte Diskussion, in der weniger die Problematik der Entstehung als ihre inhaltliche Neubesetzung im Vordergrund stehe.“ Sie verweisen hier auf Autor:innen wie Martha Nussbaum, Amitav Acharya oder Gayatri C. Spivak.³⁹

37 Stephan Engelkamp/Katharina Glaab/Judith Renner, In der Sprechstunde. Wie (kritische) Normenforschung ihre Stimme wiederfinden kann, in: ZIB 2 (2012), S. 101–128 (107).

38 Nicole Deitelhoff/Lisbeth Zimmermann, Aus dem Herzen der Finsternis: Kritisches Lesen und wirkliches Zuhören der konstruktivistischen Normenforschung, in: ZIB 1 (2013), S. 61–74 (65).

39 Ibidem, S. 66.

2. *Lateinamerikanische Menschenrechtsbewegungen*

Wie auch immer die Universalität der Menschenrechte, ihre Vermittlung und die Dynamik von NGOs interpretiert wird, unstrittig dürfte sein, dass die Menschenrechtsbewegungen in Lateinamerika – in den 1970er Jahren entstanden – einen wesentlichen Beitrag zur Menschenrechtsgeschichte geliefert haben. Ihr zentrales politisches Ziel war die Einhaltung der Menschenrechte ‚wie sie im Buche stehen‘. Adressat war der jeweilige Nationalstaat. Und regelmäßig ging es auch darum, die Vereinigten Staaten an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erinnern, standen sie doch in den meisten Fällen auf der Seite der menschenrechtsverletzenden Regime. Die westlichen liberaldemokratischen Staaten müssen in dieser Phase also erst durch internationale Proteste zu einer Politik des Menschenrechtsschutzes gezwungen werden. Diese Konstellation macht es meines Erachtens auch nachvollziehbar, dass Autor:innen wie Kathryn Sikkink, Stephen C. Ropp und Thomas Risse ihre Empfehlungen an diese ‚westliche Wertegemeinschaft‘ richten.⁴⁰ Und in dieser lateinamerikanischen Situation wäre es auch nicht nachvollziehbar, wenn jemand die Frage stellen würde, ob das Folterverbot ein Instrument westlicher Hegemonie ist.

In der Phase der Militärdiktaturen und staatlichen Repression ab Mitte der 1960er Jahre gab es in den spezifischen Kontexten einheitliche, substanzielle Rückbezüge auf menschenrechtliche Normen. Sie entstanden nicht in der jeweiligen Konstellation, wurden allerdings in der Auseinandersetzung konkretisiert oder erweitert. Das lässt sich am Kampf gegen die Straflosigkeit oder gegen das systematische, gewaltsame Verschwindenlassen sehen. Für diese lateinamerikanischen Zusammenhänge wird nicht behauptet werden können, dass die Verteidiger:innen der Menschenrechte in der kolonialistischen Tradition standen, im Gegenteil: Die Menschenrechte wurden gegen ihre Begründer und ‚Erfinder aus dem kolonisierenden imperialistischen Norden‘

aufgerufen, und unabhängig von ihnen, wie ein genauerer Blick lehrt:

„Die moderne Menschenrechtsbewegung hat einen doppelten Ursprung. Unmittelbar von der Verfolgung Betroffene, die keinerlei Möglichkeiten hatten, über die institutionellen Kanäle ihre Anliegen auch nur vorzutragen, organisierten sich selbst und suchten gemeinsam ihre Forderungen in die Öffentlichkeit zu tragen: Aufklärung des Schicksals der Verschwundenen, Ende der Folter, Bestrafung der Täter, Reparation usw. Unter Juristen, erfahrenen Politikern, Angehörigen der Amtskirche(n) und anderen Professionellen fanden sie Verbündete, die diese unmittelbaren Forderungen in den rechtlichen und politischen Rahmen der Menschenrechte stellten und ihm so eine weiterreichende Perspektive verliehen. Erst aus diesem Zusammentreffen entstand das, was man sinnvollerweise Menschenrechtsbewegung nennen kann. In diesem Sinn wird Menschenrechtsbewegung hier als Resultante aus dem Spannungsfeld von unmittelbarer Selbstorganisation und professioneller politisch-rechtlicher Arbeit im Rahmen von traditionellen Institutionen und/oder neu gegründeten Nichtregierungsorganisationen (NRO) verstanden.“⁴¹

Diese Analyse Rainer Huhles zeigt, wie sich unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen in historisch und regional spezifischer Weise die politische, rechtliche und moralische Qualität der Menschenrechte zu eigen machen und sie für sich aktualisieren. Und mit Rainer Huhle lässt sich auch nachvollziehen, wie sich in konkreten historischen Situationen Kontext und Universalität verschränken, sogar gegenseitig bedingen:

41 Rainer Huhle, Die lateinamerikanische Menschenrechtsbewegung, abrufbar unter: https://www.menschenrechte.org/wp-content/uploads/2009/11/Die_lateinamerikanische_Menschenrechtsbewegung.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021), S. 2. Erstveröffentlichung: *Ders., Die politische Sprengkraft des Unpolitischen. Die Menschenrechtsbewegung verändert das politische Gesicht Lateinamerikas*, in: Jürgen Mittag/Georg Ismar (Hrsg.): „¿El pueblo unido?“ Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas, 2009, S. 405–432.

40 Risse/Ropp/Sikkink (Fn. 4), S. 235.

„Menschenrechte als Antwort auf Unrechts-erfahrungen‘ – diese Sicht auf die Menschenrechte, ihre Entstehung, Entwicklung und Durchsetzung hat sich, zum Beispiel im Rückblick auf den Nationalsozialismus und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, als sehr produktiv erwiesen. Der Blick auf die Entwicklung in Lateinamerika zeigt, wie gerade auch dort die lange schlummernde Idee der Menschenrechte erst dann aufgegriffen und zu einer kraftvollen Bewegung wird, als verschiedene Länder mit brutalen Militärdiktaturen überzogen werden. Der Kampf für Menschenrechte hat in Lateinamerika eine Jahrhunderte lange Geschichte.“⁴²

Lehrreich ist hier noch einmal ein Blick auf die chilenischen Erfahrungen und ihre Interpretation. Die Autor:innen des Spiralmodells in der Forschungsgruppe buchen auch Chile in dieses Modell als Erfolg ein: die am Ende erfolgreiche Auseinandersetzung mit der Pinochet-Diktatur ließe sich damit auch als menschenrechtlicher Sozialisationsprozess verstehen.⁴³ Denn ausgenommen Südafrika sei kein Staat so umfassend beobachtet und durch transnationale Netzwerke wie auch durch negative Abstimmungen in den Vereinten Nationen unter Druck gesetzt worden.⁴⁴ Das Regime habe taktische Konzessionen machen müssen; der politische Raum sei für Organisationen und ihre massiven Proteste geöffnet worden.⁴⁵

Aber eine starke nationale und internationale Bewegung, die zu einer politischen Verurteilung und Isolierung einer Diktatur führt, ist noch kein Zeichen eines entscheidenden internen Erfolges. In diesem Sinne muss auch die Kritik Jan Eckels auf das Spiralmodell (er zitiert es hier nicht ausdrücklich) bezogen werden:

42 Huhle (Fn. 41), S. 1.

43 Risse/Ropp/Sikkink (Fn. 4), S. 184 ff.

44 Ibidem, S. 186.

45 Siehe aktuell Philipp Kandler, Menschenrechtspolitik kontern. Der Umgang mit internationaler Kritik in Argentinien und Chile (1973–1990), 2020, als Beitrag zur Frage, wie auch die beiden Diktaturen als lavierende Akteure im Detail auf den internationalen Druck reagieren und eine eigene ‚Menschenrechtspolitik‘ entwickeln, zu der der ‚Westen‘ eine distanzierte Haltung entwickelt.

„Die Interpretation, die in der historischen und politikwissenschaftlichen Literatur häufig, wenn auch zumeist implizit anzutreffen ist, daß sich politischer Druck über Jahre hinweg ansammle, sich Strafmaßnahmen gleichsam addierten, bis ein Regime unter ihrer gewachsenen Last zusammenbreche, trifft auf die chilenische Entwicklung gerade nicht zu. [...] Es waren neue Ereignisse und Entwicklungen, nämlich die wirtschaftlichen und politischen Umschwünge der Jahre 1982/83, die den Anfang seines Endes einläuteten. Die menschenrechtspolitische Abstempelung trug dazu wesentlich bei – aber eben erst unter den Rahmenbedingungen der späteren achtziger Jahre. Die Retrospektive des geglückten Übergangs zur Demokratie sollte dabei den Blick auf zweierlei nicht verstellen: Das Ende der Diktatur streckte sich quälend lange hin – seit dem Beginn der Regimekrise von 1982 vergingen noch einmal fast acht Jahre und damit mehr als ein Drittel der gesamten Lebensdauer der Diktatur. Und dieses Ende war eine denkbar knappe Angelegenheit. In dem Plebiszit von 1988, das Pinochet acht Jahre zuvor in Aussicht gestellt hatte, als er die neue Verfassung verkündete, stimmten immer noch 44 Prozent der Wähler für den Präsidenten.“⁴⁶

Dass hier das Spiralmodell nicht ganz ‚passt‘, konzidieren allerdings auch Risse, Ropp und Sikkink.⁴⁷ Dafür habe sich der Prozess zu lange hingezogen und die 4. und 5. Phase (präskriptiver und regelbasierter Status) seien letztlich erst zu Beginn der 1990er Jahre gleichzeitig erreicht worden. Dieser kurze Blick nach Lateinamerika und auf die Interpretation der chilenischen Erfahrungen spricht eher für eine „multikausale Verschiebung“⁴⁸ in den 1970er Jahren als für die postkoloniale These von der einseitigen Indienstnahme ‚der‘ Menschenrechte durch die US-Politik.

46 Jan Eckel, Die Ambivalenz des Guten, 2013, S. 678.

47 Risse/Ropp/Sikkink (Fn. 4), S. 203.

48 Jan Eckel, Vieldeutige Signatur. Menschenrechte in der Politik des 20. Jahrhunderts, in: Martin Sabrow/Peter Ulrich Weiß (Hrsg.), Das 20. Jahrhundert vermessen. Signaturen eines vergangenen Zeitalters, 2017, S. 284–304 (292).

VI. Ausblick auf „Kritische Reformulierungen des menschenrechtlichen Universalismus“

Abschließend möchte ich ein differenziertes und integrierendes Konzept in der Kontroverse um die kolonialen Kontinuitäten und den Universalismus empfehlen. Imke Leicht entwickelt es in der Auseinandersetzung mit den Werken von Seila Benhabib, Judith Butler und Gayatri C. Spivak.⁴⁹ Unter der kritischen Frage: „*Wer findet Gehör?*“ reformuliert sie einen menschenrechtlichen Universalismus. Dessen emanzipatorisches Potenzial ist nicht von Beginn realisiert,⁵⁰ aber doch in seinem universellen Geltungsanspruch begründet.⁵¹ Die Rechte stehen allen Menschen gleichermaßen zu, „*unabhängig – aber nicht ungeachtet von spezifischen Merkmalen, Identitäten, Lebensweisen oder Zugehörigkeiten.*“⁵² Leicht arbeitet die normativen, machtkritischen und postkolonialen Analysen der drei Autorinnen durch. Dadurch kommen – kurz zusammengefasst – asymmetrische Macht-, Wissens- und Repräsentationsverhältnisse mit folgenreichen Ausschlüssen in den Blick. Allerdings sieht Leicht auch ein entscheidendes Defizit: „*Butler und Spivak schrecken in ihrer grundsätzlichen Kritik der Normativi-*

tät vor einer Bestimmung normativer Grundsätze und universaler Konzepte zurück, die für eine emanzipatorische Theorie und Politik der Menschenrechte unerlässlich sind.“⁵³ Am Politikfeld ‚Inklusion von Menschen mit Behinderungen‘ entfaltet sie zum Schluss, was das konkret bedeutet. Bei alledem vergisst sie ‚unseren privilegierten Status‘ nicht. Auf die Frage, wer gehört wird, wer hier mit wem spricht und in welchem Rahmen der Diskurs über koloniale Kontinuitäten stattfindet, gibt sie eine Antwort, der ich mich anschließen möchte:

„Daher ist es aus einer privilegierten Position heraus unabdingbar, für die Marginalisierten zu sprechen und für ihre Menschenrechte einzutreten. Solange die Bedingungen für politische Repräsentation ungleich verteilt sind, gilt es für Menschen in privilegierten Positionen, zu lernen, die ungehörten Stimmen wahrzunehmen, ihnen damit Gehör zu verschaffen oder sie zu repräsentieren, ohne ihre Positionen zu vereinnahmen oder sie zu ignorieren.“⁵⁴

Eine Voraussetzung dafür ist, Gerechtigkeitskonflikte in eine gemeinsame Sprache zu übersetzen. Das kann nach heutigem Stand nur die rechtliche, politische und moralische Sprache der Menschenrechte sein.

49 Leicht (Fn. 5).

50 „So war das Subjekt der Menschenrechte immer wieder auf bestimmte bekanntermaßen zunächst auf männliche heterosexuelle, bürgerliche und westliche Lebensrealitäten zugeschnitten. Unrechtserfahrungen, die aus anderen Lebenswelten entstanden, hatten folglich kaum die Möglichkeit, Gehör zu finden. Dadurch konnte der universale und emanzipatorische Geltungsanspruch der Menschenrechte von Anbeginn seine Wirkung nicht vollständig entfalten.“ (Leicht (Fn. 5), S. 13).

51 Leicht (Fn. 5) stellt als Beispiel für diese Dynamik die Resolution 17/19 des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen zu Menschenrechten, sexueller Orientierung und Geschlechteridentität (UN-Dok. A/HR/RES/17/19 vom 14. Juli 2011) an den Beginn ihrer Argumentation, vgl. S. 11 f.

52 Leicht (Fn. 5), S. 12 f. geht mit Verweis auf Heiner Bielefeldt davon aus, dass Menschenrechte einen spezifisch modernen Ansatz bilden. „*Historisch betrachtet sind Menschenrechte eine ‚moderne‘ Reaktion auf öffentlich artikulierte Unrechtserfahrungen der Menschen, die sich durch die gesamte Geschichte der Menschheit ziehen.*“

53 Ibidem, S. 164.

54 Ibidem, S. 181.

Rechtsfragen der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Nuray Jordan

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Rolle und Aufgaben des EGMR, insb. Subsidiarität
- III. Bindungswirkung und Verpflichtungen – Völkerrechtlicher Blickwinkel
- IV. Welche Auswirkungen haben die Urteile in der innerstaatlichen Rechtsordnung?
- V. Welche Maßnahmen können ergriffen werden, wenn ein Staat die Urteile nicht umsetzt?
- VI. Fazit: Ergänzende Subsidiarität

I. Einleitung

Das Europäische Menschenrechtssystem wird weltweit als die « *Crème de la crème* » des internationalen Menschenrechtsschutzes beschrieben.¹ Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihr Spruchkörper, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), gelten für ca. 830 Millionen Menschen in Europa manches Mal als die letzte Hoffnung.² Doch dieses System befindet sich seit ca. zwei Jahrzehnten in einer Krise, welche es nicht nur knapp zur Funktionsunfähigkeit führte,³ sondern

extrem an seiner Glaubwürdigkeit, Effektivität und Legitimität nagt.⁴ Im Herzen des Problems liegt die fehlende Umsetzung der EGMR-Urteile durch die Konventionsstaaten.⁵ Während zu Beginn der EMRK-Ära nur vereinzelt Beschwerden eingingen, erlässt der Gerichtshof heute über 1 000 Urteile bei mehreren zehntausend Beschwerden jährlich.⁶ Damit ist der EGMR vor allem eines: überlastet.

Die Überlastungskrise sowie die zu klärende zukünftige Rolle des Straßburger Gerichts waren Gegenstand zahlreicher Reformen und Reformversuche des Konventionssystems, insbesondere des sog. Interlaken-Prozesses,⁷ mit dem Ziel, das

1 Janneke Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, 2019, S. 1; Jan Schneider, *Reparation and Enforcement of Judgements – A Comparative Analysis of the European and Inter-American Human Rights Systems*, 2015, S. 18; Laurence R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, in: *EJIL* 2008, S. 125–159 (126).

2 *The European Convention on Human Rights – how does it work?*, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/how-it-works> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

3 Helfer (Fn. 1), S. 126.

4 Fiona de Londras/Kanstantsin Dzehtsiarou, *Mission Impossible? Addressing Non-Execution through Infringement Proceedings in the European Court of Human Rights*, in: *ICLQ* 2017, S. 467–490 (469f.); Jörg Polakiewicz, *Between ‘Res Judicata’ and ‘Orientierungswirkung’ – ECHR Judgments Before National Courts*, in: Pavel Šámal/Guido Raimondi/Koen Lenaerts (Hrsg.), *Binding Effect of Judicial Decisions – National and International Perspectives*, 2018, S. 126–142 (135f.).

5 De Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4); Helen Keller/Cedric Marti, *Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments*, in: *EJIL* 2016, S. 829–850 (830); Lize R. Glas, *From Interlaken to Copenhagen: What Has Become of the Proposals Aiming to Reform the Functioning of the European Court of Human Rights?*, in: *HRLR* 2020, S. 121–151 (124).

6 *European Court of Human Rights Statistics 2020*, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2020_ENG.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021); Polakiewicz (Fn. 4), S. 126.

7 Hierzu bereits Ralf Alleweldt, *Die Erklärung von Interlaken über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, in: *MRM* 2010, S. 91–96; ders., *Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschen-*

System grundlegend zu stärken. Internationaler Menschenrechtsschutz wäre obsolet, wenn sich aus den Urteilen keinerlei Konsequenzen ergäben:⁸ *“So when that execution is delayed, justice is left hanging.”*⁹

In dem vorliegenden Beitrag sollen Fragen im Rahmen der Urteilsumsetzung begutachtet und geklärt werden, wobei die Rolle des EGMR von zentraler Bedeutung ist (II.). Zunächst wird untersucht, ob die Staaten durch die EGMR-Urteile gebunden werden sowie welche Verpflichtungen sich aus ihnen ergeben (III. 1. u. 2.). Im Anschluss wechselt der Blickwinkel von der völkerrechtlichen zur innerstaatlichen Urteilsumsetzung (IV.). Im Rahmen der einzelnen Abschnitte wird auf neue Praxen und Entwicklungen eingegangen und werden diese hinterfragt. Vor einem abschließenden Fazit (VI.) wird noch auf das jüngst eingeweihte Verletzungsverfahren eingegangen (V.).

II. Rolle und Aufgaben des EGMR, insb. Subsidiarität

1959 wurde der EGMR ins Leben gerufen, der gemäß Art. 19 EMRK die „Einhaltung der Verpflichtungen“ der Vertragsparteien aus der 1950 verabschiedeten EMRK „sicherstellen“ soll. Gem. Art. 32 EMRK ist er für die Auslegung und Anwendung der Konvention zuständig, wofür verschiedene Verfahrensarten vorgesehen sind.

rechte: neuere Entwicklungen, in: MRM 2014, S. 86–92; ders., Der Interlaken-Prozess, die Erklärung von Kopenhagen und die Verwirklichung der Menschenrechte in Europa, in: MRM 2019, S. 53–66.

- 8 Keller/Marti (Fn. 5); Elisabeth Lambert-Abdelgawad, The execution of judgments of the European Court of Human Rights, 2nd Edition, 2008, S. 5; Eckart Klein, Should the binding effect of the judgements of the European Court of Human Rights be extended?, in: Paul Mahoney/Franz Matscher/Herbert Petzold (Hrsg.), Protection des droits de l’homme: la perspective européenne/Protecting Human Rights: The European Perspective, 2000, S. 705–713 (707).
- 9 Speeches 2017, Conference “Binding Effect of Judicial Decisions”, 20. Juli 2017, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/-/conference-binding-effect-of-the-judicial-decisions-> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

Neben der Beurteilung von Einzelfällen obliegt dem Gerichtshof die Gewährleistung eines einheitlichen Mindestschutzstandards in Europa.¹⁰ Im Rahmen dieser Aufgabe ist insbesondere die Interpretation der Konventionsrechte durch den EGMR von Bedeutung.¹¹ Hierbei verwendet er besondere Methoden.¹² Hervorzuheben sind die dynamisch-evolutive sowie die konsensbasierte Interpretationsmethoden, die eine an die aktuellen gesellschaftlichen Umstände angepasste Auslegung und somit effektiven Rechtsschutz ermöglichen sollen.¹³ Durch sie wird die EMRK zu einem sog. *Living instrument*.¹⁴

Die Aufgaben des EGMR stehen in Kombination mit der in Art. 1 EMRK normierten Staatenpflicht, die Rechte und Freiheiten der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zu sichern, und beschreiben in ihrem Zusammenspiel eines der grundlegenden Prinzipien des Konventionssystems: das Subsidiaritätsprinzip.¹⁵ Auch wenn höchst facettenreich, bedeutet Subsidiarität im Zusammenhang mit der EMRK primär,

-
- 10 EGMR, *Irland ./. Vereinigtes Königreich* (5310/71), Urteil vom 18. Januar 1978, Series A 25, Rn. 154; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 3. Auflage 2020, Rn. 274; Janneke Gerards, in: Janneke Gerards/Joseph Fleuren (Hrsg.), Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law – A comparative analysis, 2014, S. 13–93 (16).
- 11 Gerards (Fn. 10), S. 17.
- 12 Villiger (Fn. 10), Rn. 251 ff.; Gerards (Fn. 1), S. 46.
- 13 Villiger (Fn. 10), Rn. 277; Gerards (Fn. 10), S. 36 f.
- 14 Villiger (Fn. 10), Rn. 278; Helen Küchler, “Sharing or shifting responsibility?” – Bedeutung der neuerlichen Hervorhebung von „Subsidiarität“ und „nationalen Einschätzungsspielräumen“ für die Durchsetzung von Verfassungswerten durch den EGMR, in: ZEuS 2015, S. 347–370 (362 f.); Laurence R. Helfer/Erik Voeten, Walking Back Human Rights in Europe?, in: EJIL 2020, S. 797–827 (800 ff.).
- 15 Interlaken Follow-Up, Principle of Subsidiarity, Note by the Jurisconsult, 8. Juli 2010, Rn. 2 ff., abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_ENG.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021); William A. Schabas, European Convention on Human Rights: A Commentary, 2015, S. 74; Mark E. Villiger, The Principle of Subsidiarity in the Euro-

dass die Sicherung der Konventionsrechte bei den Vertragsstaaten liegt und bestimmt somit den Ausgangspunkt der Beziehung zwischen internationalem und innerstaatlichem Menschenrechtsschutz.¹⁶ Genauer gesagt beschreibt „subsidiär“ die Rolle des EGMR.¹⁷

Die EMRK geht von einer strikten Aufgabenverteilung aus: Sie trennt zwischen völkerrechtlicher und innerstaatlicher Rechtssphäre sowie zwischen EGMR und Ministerkomitee und macht die Urteils-umsetzung nicht nur prinzipiell zur innerstaatlichen Angelegenheit, sondern auch zu etwas Politischem.¹⁸

Hand in Hand mit dem Subsidiaritätsprinzip geht die durch ständige Rechtsprechung kreierte Doktrin des sog. *Margin of appreciation* (MOA),¹⁹ also der Beurteilungsspielraum, den Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten genießen.²⁰ Er variiert in sei-

nem Umfang je nach Rechtsnatur sowie den Umständen des Einzelfalls.²¹

Der Beurteilungsspielraum nimmt als Prämisse, dass die einzelnen Staatsorgane prinzipiell besser qualifiziert sind, um Situationen innerhalb ihrer Hoheitsgewalt zu beurteilen, allein schon, weil sie am nächsten am Geschehen und besser mit den relevanten Systemfragen vertraut sind.²² Er versucht die Gewährleistung eines einheitlichen menschenrechtlichen Mindeststandards mit der Achtung von kultureller, gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Diversität in Einklang zu bringen.²³ Diese Zielsetzung führt schnell zu Spannungen.²⁴

Das Subsidiaritätsprinzip hat einen Gegenspieler: den Effektivitätsgrundsatz.²⁵ Dieser garantiert die Anwendung der Konvention auf eine Weise, die den Rechten Effektivität verleiht,²⁶ und verdeutlicht, dass die Subsidiarität nicht grenzenlos herrscht.²⁷

Ausdrücklich sind die Prinzipien nicht in der EMRK erwähnt. Im Zuge des Interlaken-Prozesses wurde allerdings beschlossen, sowohl Subsidiarität als auch den MOA in die Präambel der Konvention aufzuneh-

pean Convention on Human Rights, in: Marcelo G. Kohen (Hrsg.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law/La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international*, 2007, S. 623–637 (624f.).

16 Schabas (Fn. 15), S. 76; Villiger (Fn. 15), S. 625; Derek Walton, *Subsidiarity and the Brighton Declaration*, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Villiger (Hrsg.), *Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation*, 2014, S. 193–206 (196).

17 Walton (Fn. 16), S. 197.

18 Keller/Marti (Fn. 5), S. 831; Raffaella Kunz, *Richter über internationale Gerichte?*, 2020, S. 34; Hans-Joachim Cremer, *Prescriptive Orders in the Operative Provisions of Judgments by the European Court of Human Rights: Beyond res judicanda?*, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Villiger (Hrsg.), *Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation*, 2014, S. 39–58 (51).

19 Dean Spielmann, *Allowing the Right Margin: The European Court of Human Rights and The National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review*, in: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2012, S. 381–418 (383).

20 EGMR, *Handyside ./ Vereinigtes Königreich* (5493/72), Urteil vom 7. Dezember 1976, Series A 24, Rn. 47 ff.; Schabas, *European Convention on Human Rights*, 78; Gerards (Fn. 10), S. 27 f.

21 Schabas (Fn. 15), S. 81; Gerards (Fn. 1), S. 172 f.; Küchler (Fn. 14), S. 358.

22 Spielmann (Fn. 19), S. 383; Villiger (Fn. 15), S. 634; Martin Kuijer, *The Perspective of the Venice Commission*, in: Marten Breuer (Hrsg.), *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A new Paradigm?*, 2019, S. 275–297 (294).

23 Paolo G. Carozza, *Subsidiarity as a structural principle of International Law*, in: *AJIL* 2003, S. 37–79 (40); Villiger (Fn. 15), S. 635.

24 Gerards (Fn. 10), S. 20.

25 Küchler (Fn. 14), S. 362; Matthias Herdegen, *Interpretation in International Law*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, Rn. 30 f.

26 Gerards (Fn. 1), S. 46; Jannika Jahn, *Ruling (In)directly through Individual Measures? Effect and Legitimacy of the ECtHR's New Remedial Power*, in: *ZaöRV* 2014, S. 1–39 (33); Herdegen (Fn. 25).

27 Interlaken Follow-Up (Fn. 15), Rn. 14; Gerards (Fn. 1), S. 46 f.; Küchler (Fn. 14), S. 362.

men,²⁸ und damit auf zwei Herausforderungen, mit denen sich der Gerichtshof konfrontiert sah, zu reagieren: zum einen auf den enormen Anstieg der Beschwerdezahlen und zum anderen auf die Infragestellung seines voranschreitenden Aktivismus und damit verbunden seiner Stellung im System durch die Konventionsstaaten und teils auch durch eigens in Straßburg Mitwirkende.²⁹ Das hierzu beschlossene Protokoll Nr. 15 trat am 1. August 2021 in Kraft.³⁰

III. Bindungswirkung und Verpflichtungen – völkerrechtlicher Blickwinkel

1. Inwieweit entfalten die Urteile des EGMR Bindungswirkung?

Einer der wichtigsten Indikatoren zur Beurteilung der Effektivität eines Menschenrechtssystems ist, ob und inwieweit die Entscheidungen seines Spruchkörpers verbindlich sind.³¹ Das europäische wird – gerade im Vergleich zu seinem interamerikanischen Mitspieler – als das Stärkste bezeichnet.³² Doch welche Wirkung(en) hat eine Verurteilung des EGMR?

a. Grundsatz: Res judicata inter partes

Art. 46 Abs. 1 EMRK legt fest, dass die Konventionsstaaten, die an einem Verfahren beteiligt sind, die EGMR-Urteile zu befolgen haben. Diese erwachsen gem. Art. 42, 44 Abs. 1 EMRK in formeller Rechtskraft und sind somit *inter partes* rechtsverbind-

lich.³³ Da er sich nur auf den konkreten Einzelfall, seine konkreten Umstände sowie auf die konkreten Parteien beschränkt, sind dem Bindungseffekt (*res judicata*)³⁴ Grenzen gesetzt.³⁵

Verbindlich ist zudem lediglich der Urteilstenor, welcher im Lichte der Entscheidungsbegründung und den Tatsachenfeststellungen zu lesen ist, denen an sich allerdings keine Bindungswirkung zukommt.³⁶ Demnach trifft die Bindungswirkung und die (völker)rechtliche Befolgungspflicht gem. Art. 46 Abs. 1 EMRK zunächst nur am Verfahren beteiligte Staaten.³⁷

b. Erga-omnes-Wirkung?

Obwohl sich gem. Art. 46 Abs. 1 EMRK die Urteilswirkung auf den Einzelfall beschränkt, ist es fraglich, ob sie nicht eine weitreichendere „Ausstrahlungswirkung“ erzielt.³⁸ Es sind zwei Konstellationen von

28 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Brighton Declaration, 20. April 2012, Rn. 12 b), abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

29 Walton (Fn. 16), S. 194f.; Glas (Fn. 5), S. 126.

30 Press Release, Registrar of the Court, ECHR 130 (2021), 22. April 2021.

31 Villiger (Fn. 15), S. 636.

32 Schneider (Fn. 1), S. 18; Marten Breuer, Zur Anordnung konkreter Abhilfemaßnahmen durch den EGMR, in: EuGRZ 2004, S. 257–263 (257).

33 Hans-Joachim Cremer, in: Oliver Dörr/Rainer Grote/Thilo Maurahn (Hrsg.), EMRK/GG – Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2. Aufl. 2013, Kap. 32, Rn. 69; Lambert-Abdelgawad (Fn. 8), S. 7; Kathrin Mellech, Die Rezeption der EMRK sowie der Urteile des EGMR in der französischen und deutschen Rechtsprechung, 2012, S. 61f.; Polakiewicz (Fn. 4), S. 128.

34 William S. Dodge, Res Judicata, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2006, Rn. 1ff.

35 Mellech (Fn. 33), S. 62ff.; Jörg Polakiewicz, Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 1993, S. 33ff.; Jochen Abr. Frowein, The Binding Force of ECHR Judgments and its Limits, in: Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Human Rights, Democracy and the Rule of Law – Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat – Droits de l’homme, démocratie et État de droit – Liber amicorum Luzius Wildhaber, 2007, S. 261–269 (263); Klein (Fn. 8), S. 706ff.

36 Cremer (Fn. 33); Polakiewicz (Fn. 35), S. 37f.

37 Cremer (Fn. 33), Rn. 85.

38 Klein (Fn. 8), S. 708; Marten Breuer, ‘Principled Resistance’ to ECtHR Judgments: An Appraisal, in: Marten Breuer (Hrsg.), Principled Resistance to ECtHR Judgments – A new Paradigm?, 2019, S. 323–350 (333).

sog. Parallelfällen³⁹ denkbar: erstens in den restlichen Vertragsstaaten; zweitens innerhalb des beteiligten Staates.⁴⁰

c. Wirkung für Drittstaaten

Entfalten die Urteile jeglichen Effekt gegenüber den restlichen 46 Mitgliedstaaten? Diese Streitfrage erreichte in den letzten Jahren im Zuge der Überlastungskrise ihren Höhepunkt.⁴¹

So erklärte der damalige Präsident des Straßburger Gerichts Jean-Paul Costa bei den Vorbereitungen zur Interlaken-Konferenz: "[...] *consensus could make it possible to give binding effect to the Court's judgments in respect of their interpretation of the Convention. [...] It is no longer acceptable that States fail to draw the consequences as early as possible of a judgment finding a violation by another State when the same problem exists in their own legal system.*"⁴² Damit wird deutlich, was mit *Erga-omnes*-Effekt im hiesigen Zusammenhang gemeint ist: Entgegen der Annahme einer Ausdehnung der Bindungswirkung in

Bezug auf die Feststellung der Konventionsverletzung bezieht sich der Effekt „gegenüber allen“ auf die Interpretation der Konventionsrechte in den EGMR-Urteilen;⁴³ mit anderen Worten auf dessen *Interpretive authority*.⁴⁴ Es handelt sich hierbei in Abgrenzung zur *Res judicata* gem. Art. 46 Abs. 1 EMRK um einen Effekt *Res interpretata*, der den Inhalt der Konventionsrechte in der Interpretation des Straßburger Gerichts festlegen soll.⁴⁵

Die Einführung einer normierten *Erga-omnes*-Wirkung war einer von vielen Vorschlägen, um die Effektivität des Konventionssystems und die Urteilsumsetzung zu fördern.⁴⁶ Der von Costa angesprochene Konsens wurde seither jedoch nicht erreicht. Auch das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 16 2018, welches ein zusätzliches Gutachtenverfahren einführt, bestätigt, dass eine *De-jure-erga-omnes*-Wirkung nicht gewünscht ist.⁴⁷ Demnach wurde bewusst von einer Verbindlichkeit der von den höchsten nationalen Gerichten ersuchten Gutachten Abstand genommen und vielmehr erklärt, dass diesen die gleiche Wirkung zukomme, wie den Interpretationen des Gerichtshofs in seinen Urteilen und Entscheidungen.⁴⁸ Nicht zuletzt sprechen das Subsidiaritätsprinzip und der MOA gegen diese Art von Verbindlichkeit.⁴⁹

39 Cremer (Fn. 33), Rn. 43 ff.; Christoph Grabenwarter, Wirkungen eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – am Beispiel des Falles M. gegen Deutschland, in: JZ 2010, S. 857–869 (861).

40 Kunz (Fn. 18), S. 92.

41 Oddný Mjöll Arnardóttir, Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights, in: EJIL 2017, S. 819–843 (823); Samantha Besson, The Erga Omnes Effect of Judgments of the European Court of Human Rights: What's in a Name?, in: Samantha Besson (Hrsg.), La Cour européenne après le Protocole 14/The European Court of Human Rights after Protocol 14, 2011, S. 125–175 (126); Adam Bodnar, Res Interpretata: Legal Effect of the European Court of Human Rights' Judgments for other States Than Those Which Were Party to the Proceedings, in: Yves Haeck/Eva Brems (Hrsg.), Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century, 2014, S. 223–262 (225).

42 Memorandum of the President of the European Court of Human Rights to the States, Jean-Paul Costa, 3. Juli 2009, S. 6, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20090703_Costa_Interlaken_ENG.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

43 Arnardóttir (Fn. 41), S. 822 f.; Besson (Fn. 41), S. 161.

44 Besson (Fn. 41), S. 130; Janneke Gerards/Joseph Fleuren, Introduction, in: Janneke Gerards/Joseph Fleuren (Hrsg.), Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law – A comparative analysis, 2014, S. 1–12 (2).

45 Besson (Fn. 41), S. 132; Bodnar (Fn. 41), S. 224 f.; Kunz (Fn. 18), S. 30; Gerards (Fn. 1), S. 45.

46 Arnardóttir (Fn. 41), S. 823.

47 Breuer (Fn. 38), S. 339.

48 Art. 5 Protokoll Nr. 16; Explanatory Report to Protocol 16, Rn. 27, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

49 Breuer (Fn. 38), S. 337; Almut Wittling-Vogel, The Role of the Legislative Branch in the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights, in: Anja Seibert-Fohr/

Gleichwohl wird in der Literatur argumentiert, dass den Urteilen auch ohne ausdrückliche Implementierung bereits eine Art *Erga-omnes*-Wirkung zukomme.⁵⁰ Es ist jedenfalls anerkannt, dass der Rechtsprechung des EGMR über den Einzelfall hinaus Bedeutung zukommt.⁵¹ Fraglich ist lediglich, welcher Natur diese ist.⁵²

Eine *Persuasive authority* (Autorität via Überzeugungskraft) ist weitestgehend anerkannt.⁵³ In den letzten Jahren kristallisierte sich darüber hinaus eine prozessuale Berücksichtigungspflicht heraus.⁵⁴ So wird in den Erklärungen von Interlaken⁵⁵ sowie Brighton⁵⁶ die Wichtigkeit der Beachtung des gesamten Urteilsarsenals für die Effektivität des Konventionssystems hervorgehoben.⁵⁷

Daneben sprechen gute Gründe für dieses Mehr:⁵⁸ Zunächst kommt den Urteilen normativ keine Präzedenzwirkung zu, das heißt auch der Gerichtshof ist formal nicht an seine Urteile gebunden.⁵⁹ Dennoch be-

tont dieser immer wieder, dass er stets bemüht sei, sich an seine eigene Rechtsprechung zu halten, wenn nicht gute Gründe dagegensprechen,⁶⁰ welche bspw. jene gesellschaftlichen oder konsensualen Veränderungen darstellen können.⁶¹ So bezieht sich auch Art. 28 Abs. 1 lit. b EMRK auf sog. *well-established Case-law* und sieht in Fällen etablierter Rechtsprechung die Möglichkeit vor, dass bereits ein Ausschuss den Fall entscheiden kann.⁶² Zudem entspricht eine Beachtungspflicht der Aufgabe des Gerichtshofs, einen Mindestschutzstandard in Europa zu schaffen.⁶³

Normativ lässt sich eine Grundlage in Art. 32, 19 und 1 EMRK bilden.⁶⁴ Dass der Gerichtshof für die Interpretation und Anwendung der EMRK-Rechte zuständig ist, folgt bereits aus Art. 32 EMRK, wodurch er seiner Aufgabe aus Art. 19 EMRK, der Sicherung der Gewährleistung der Konventionsrechte, nachkommt. Erst die Rechtsprechung des EGMR erweckt die EMRK-Rechte zum Leben und füllt sie mit Inhalt.⁶⁵ Wenn die Staaten somit den Konventionsrechten Gültigkeit verleihen, gewährleisten sie diese mit dem Inhalt, den der EGMR konkretisiert hat.⁶⁶ Berücksichtigen sie Interpretationen des Gerichtshofs nicht, laufen sie Gefahr einer Sanktionierung, die faktisch zu einer Folgepflicht führt.⁶⁷

Zudem erscheint es geradezu sinnlos, erst eine eigene Verurteilung als Anlass zum Handeln zu nehmen.⁶⁸ Die Staaten haben sich durch Ratifizierung zu der Konven-

Mark E. Villiger (Hrsg.), *Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation*, 2014, S. 59–73 (67f.).

50 Besson (Fn. 41), S. 130.

51 Kunz (Fn. 18), S. 28, Gerards (Fn. 10), S. 22.

52 Besson (Fn. 41), S. 125f.; Kunz (Fn. 18), S. 31; Breuer (Fn. 38), S. 336.

53 Besson (Fn. 41), S. 158; Polakiewicz (Fn. 4), S. 137ff.; Klein (Fn. 8), S. 705.

54 Arnardóttir (Fn. 41), S. 826; Breuer (Fn. 38), S. 336; Kunz (Fn. 18), S. 29.

55 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, 19. Februar 2010, Action Plan Rn. 4 d), abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am: 2. August 2021).

56 Brighton Declaration (Fn. 28), Rn. 9 iv.

57 Bereits: Parliamentary Assembly, Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Res. 1226 (2000), Rn. 3.

58 Klein (Fn. 8), S. 713.

59 Marten Breuer, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer (Hrsg.), *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 2. Aufl., 2014, Art. 46 Rn. 45; Besson (Fn. 41), S. 135.

60 EGMR, *Chapman ./. Vereinigtes Königreich* (27238/95), Urteil vom 18. Januar 2001, ECHR Rep. 2001-I, Rn. 70.

61 Besson (Fn. 41), S. 136.

62 Ibidem, S. 138.

63 Gerards (Fn. 10), S. 22f.; Bodnar (Fn. 41), S. 226.

64 Arnardóttir (Fn. 41), S. 824f.; Besson (Fn. 41), S. 134; Kunz (Fn. 18), S. 30.

65 Kunz (Fn. 18), S. 30; Besson (Fn. 41), S. 151.

66 Arnardóttir (Fn. 41), S. 824; Besson (Fn. 41), S. 151; Bodnar (Fn. 41), S. 226.

67 Breuer (Fn. 59), Rn. 45; Besson (Fn. 41), S. 135.

68 Arnardóttir (Fn. 41), S. 824.

tion bekannt und sind verpflichtet den Konventionsrechten zur effektiven Umsetzung zu verhelfen; dem ist durch Beachtung der Rechtsprechung am besten geholfen.⁶⁹ Die Konvention ist ein sich stetig weiterentwickelndes *Living instrument* und genauso verhält es sich auch mit der Wirkung der EGMR-Urteile.⁷⁰ Eine bewusste Missachtung der Rechtsprechung entspricht letztlich nicht einer Vertragserfüllung nach Treu und Glauben i. S. d. Art. 26 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK).⁷¹

Daher lässt sich – jedenfalls für die etablierten Standards⁷² und bei gewisser Vergleichbarkeit⁷³ – eine rechtliche Pflicht zur Berücksichtigung der gesamten EGMR-Rechtsprechung herleiten,⁷⁴ welche *de facto*, aufgrund der drohenden eigenen Verurteilung, zu einer *Erga-omnes*-Wirkung erwächst.⁷⁵ Grundvoraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Gerichtshof klar und konsistent in seiner Rechtsprechung ist.⁷⁶

Durch die präventive Beachtung der Rechtsprechung gelingt letztlich die Gewährleistung der Konventionsrechte primär auf innerstaatlicher Ebene.⁷⁷ So unterstreicht das Protokoll Nr. 16 die Möglichkeit bereits im

Vorhinein aktiv die Interpretationen des Gerichtshofs miteinzubeziehen und dadurch den innerstaatlichen Menschenrechtsschutz zu stärken.⁷⁸

d. Wirkung auf nationale Parallelfälle

Wie verhält es sich nun innerhalb desselben Staates?

Wenn bereits für Drittstaaten eine Beachtungspflicht feststeht, kann nicht weniger für nationale Parallelfälle gelten, da in solch gelagerten Fällen noch eher eine Urteilsbefolgung nach Treu und Glauben erwartet werden kann.⁷⁹ Es wäre grundlegend effektivitätsgefährdend, wenn der EGMR immer aufs Neue dieselbe Verletzung desselben Akteurs feststellen müsste.⁸⁰ Hierauf verwies auch der EGMR: *“Indeed, the Court’s task, as defined in Article 19, [...] is not necessarily best achieved by repeating the same findings in large series of cases.”*⁸¹ Bereits die Einführung des sog. Pilotverfahrens rüttelte an der strikten *Inter-partes*-Wirkung.⁸² Dieses gibt dem Gerichtshof die Möglichkeit Parallelfälle, die auf demselben strukturellen Defizit beruhen, auszusetzen und den betreffenden Staat im Pilotverfahren aufzufordern, dieses zu beseitigen. Auch außerhalb der Pilotverfahren sorgen strukturelle Missstände, bpsw. generell-abstrakte konventionswidrige Gesetze, immer mittelbar für eine Ausdehnung der Urteilswirkung.⁸³

69 Ibidem; Klein (Fn. 8), S. 713.

70 Mark E. Villiger, Binding Effect and Declaratory Nature of the Judgments of the European Court of Human Rights: An Overview, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Villiger (Hrsg.), Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation, 2014, S. 33–37 (34).

71 Arnardóttir (Fn. 41), S. 825.

72 Breuer (Fn. 38), S. 334; Arnardóttir (Fn. 41), S. 841 f.; Gerards (Fn. 1), S. 45.

73 Kunz (Fn. 18), S. 96; Besson (Fn. 41), S. 165; Jacek Chlebny, How a National Judge Implements Judgments of the Strasbourg Court, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Villiger (Hrsg.), Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation, 2014, S. 237–249 (239).

74 Arnardóttir (Fn. 41), S. 826; Kunz (Fn. 18), S. 31; Besson (Fn. 41), S. 158.

75 Interlaken Follow-Up (Fn. 15), Rn. 26; Arnardóttir (Fn. 41), S. 827; Besson (Fn. 41), S. 158; Breuer (Fn. 38), S. 339; Gerards (Fn. 1), S. 45.

76 Breuer (Fn. 38), S. 343; Besson (Fn. 41), S. 162.

77 Jahn (Fn. 26), S. 17; Helfer (Fn. 1), S. 134; Arnardóttir (Fn. 41), S. 831; Besson (Fn. 41), S. 157.

78 Jahn (Fn. 26), S. 18.

79 Cremer (Fn. 33), Kap. 32 Rn. 115; z. B. EGMR, *Vermeire ./ Belgien* (12849/87), Urteil vom 4. Oktober 1993, Series A No. 270-A.

80 Villiger (Fn. 10), Rn. 228.

81 EGMR, *Manushaqe Puto u. Andere ./ Albanien* (604/07, 43628/07, 46484/07, 34770/09), Urteil vom 31. Juli 2012, Rn. 105, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112529> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

82 Breuer (Fn. 59), Rn. 32.

83 Ibidem, Rn. 44; Grabenwarter (Fn. 39), S. 861; Keller/Marti (Fn. 5), S. 838; Heike Krieger, Positive Verpflichtungen unter der EMRK: Unentbehrliches Element einer gemein-europäischen Grundrechtsdogmatik, leeres Versprechen oder Grenze der Justizialibilität?, in: ZaöRV 2014, S. 187–213 (198); Frowein (Fn. 35), S. 269.

Eine generelle Teilnahme an der *Res judicata* ist jedoch abzulehnen.⁸⁴ Inwieweit die Bindungswirkung ausstrahlt, hängt letztlich davon ab, was der EGMR im konkreten bereits rechtskräftigen Fall entschieden hat und wie sich die hieraus ergebenden Pflichten ausgestalten.⁸⁵

2. Welche Verpflichtungen ergeben sich aus einer Verurteilung?

Doch was bedeutet gem. Art. 46 I EMRK das Urteil zu „befolgen“?

a. Die EMRK zu den Verpflichtungen

Die EMRK schweigt nahezu bezüglich des Urteilsinhalts ihres Spruchkörpers. Lediglich Art. 41 EMRK gibt eine Grundlage für die Anordnung einer „gerechten Entschädigung“. Grundsätzlich stellt der EGMR nur fest, ob durch ein Handeln des Staates eine Konventionsverletzung begangen wurde oder nicht.⁸⁶ Hieraus alleine lässt sich strenggenommen jedoch noch „keine Pflicht zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen“ ableiten.⁸⁷

Während das „Ob“ einer Konventionsverletzung demnach vom EGMR bestimmt wird, sind die Staaten bezüglich des „Wie“ der Urteilsumsetzung grundsätzlich frei: Ihnen kommt ein MOA bei der Urteilsumsetzung zu, welcher der Freiheit in der Wahrnehmung der Primärpflicht aus Art. 1 EMRK entspricht.⁸⁸ Es handelt sich um eine sog. *Obligation of result*.⁸⁹ Dies entspricht der subsidiären Rolle des Gerichtshofs im

Konventionssystem und verdeutlicht, dass die Konventionsstaaten ursprünglich kein menschenrechtlich determiniertes Spezialregime im Sinn hatten, sondern sich im Rahmen des traditionellen Völkerrechts bewegen wollten.⁹⁰

b. Mehr Aktivismus?

Die regelrechte Überflutung mit Beschwerden Mitte der 90er Jahre brachte Unruhe in die bis dahin so klar definierte Aufgabe des EGMR sowie das gesamte Konventionssystem. Neben dem Zuwachs an Mitgliedsstaaten und damit potenzieller Beschwerdeführer:innen erklären drei Ursachen den explosionsartigen Anstieg: erstens eine Masse an offensichtlich unzulässigen Beschwerden, zweitens eine Vervielfältigung von systemischen Problemen und dadurch drittens eine Vielzahl an sich wiederholenden Fällen (*repetitive cases*).⁹¹ Letztere lassen sich auf die mangelnde Umsetzung der EGMR-Urteile zurückführen.⁹²

c. Neuordnung und Konkretisierung

Diese Situation veranlasste den Gerichtshof zu einer Änderung seiner Spruchpraxis, die sich bis dahin durch eine „Politik extremer Zurückhaltung“ auszeichnete.⁹³ Während sich der EGMR lange Zeit strikt mit der Feststellung einer Konventionsverletzung und der Anordnung einer „gerechten Entschädigung“ begnügte,⁹⁴ ging er erstmals in den Entscheidungen *Papamichalopoulos*⁹⁵ und *Assanidze*⁹⁶ dazu über, sein Hauptaugenmerk auf materielle Verpflichtungen zu le-

84 Breuer (Fn. 59), Rn. 44; Cremer (Fn. 33), Rn. 116; Polakiewicz (Fn. 35), S. 39; Kunz (Fn. 18), S. 94; Grabenwarter (Fn. 39), S. 861.

85 Kunz (Fn. 18), S. 94; Grabenwarter (Fn. 39), S. 861; Klein (Fn. 8), S. 711.

86 Villiger (Fn. 10), Rn. 227.

87 Mellech (Fn. 33), S. 65.

88 EGMR, *Papamichalopoulos ./. Griechenland* (14556/89), Urteil vom 31. Oktober 1995, Series A 330-B, Rn. 34; Polakiewicz (Fn. 4), S. 132.

89 Polakiewicz (Fn. 4), S. 132; Mellech (Fn. 33), S. 65.

90 Polakiewicz (Fn. 35), S. 223 f.; Gerards (Fn. 10), S. 24.

91 Glas (Fn. 5), S. 125; Keller/Marti (Fn. 5), S. 830.

92 Parliamentary Assembly (Fn. 57), Rn. 5 f.; Keller/Marti (Fn. 5), S. 830; Polakiewicz (Fn. 4), S. 136.

93 Breuer (Fn. 32), S. 257.

94 Ibidem, S. 258.

95 EGMR (Fn. 88), Rn. 34 ff.

96 EGMR, *Assanidze ./. Georgien* (71503/01), Urteil vom 8. April 2004, ECHR Rep. 2004-II, Rn. 202 f.

gen und den Staaten vereinzelt vorzugeben, wie sie diesen nachzukommen haben.⁹⁷

Dass ein Staat nach Verurteilung zum aktiven Handeln verpflichtet ist, folgt bereits aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit und beruht auf der Natur der EMRK als völkerrechtlicher Vertrag.⁹⁸ Mangels Konkretisierung in der Konvention selbst, folgt demnach ein Dreiklang an Verpflichtungen: Erstens sind andauernde Verletzungen umgehend zu beenden, zweitens ist Wiedergutmachung zu leisten und drittens eine Wiederholung zu verhindern.⁹⁹

Das Straßburger Gericht stellte klar, dass bei der Wiedergutmachung der Konventionsverletzung in erster Linie *restitutio in integrum* (Naturalrestitution) zu leisten ist und der Staat somit, um seine Pflichten zu erfüllen, individuelle und/oder generelle Maßnahmen zu ergreifen hat.¹⁰⁰ Während individuelle Maßnahmen der Beendigungs- bzw. Wiedergutmachungspflicht dienen, verhindern generelle Maßnahmen die Wiederholung in der Zukunft.¹⁰¹ Dabei steht fest, dass nur solche Maßnahmen in Betracht kommen, die eine Erfüllung er-

möglichen.¹⁰² Der prinzipiell weite Beurteilungsspielraum der Staaten gilt somit nicht grenzenlos, sondern nur so weit, wie es Effektivität zulässt.¹⁰³

d. „Art. 46-Urteile“

Um die Schlagkraft seiner Urteile zu erhöhen,¹⁰⁴ trifft der EGMR heute keinesfalls in jedem seiner Urteile Aussagen zu konkreten Abhilfemaßnahmen,¹⁰⁵ er betont weiterhin deren prinzipiell deklaratorische Natur und äußert sich nur in Ausnahmefällen zu den konkreten Verpflichtungen aus Art. 46 Abs. 1 EMRK,¹⁰⁶ was ihnen ihren heutigen Namen als sog. Art. 46-Urteile verlieh.¹⁰⁷

Dabei variiert der Gerichtshof in sprachlicher Hinsicht extrem und ordnet die konkreten Mittel nicht immer im Urteilstenor und damit grundsätzlich verbindlich an,¹⁰⁸ sondern begnügt sich häufig damit, Maßnahmen in seiner Urteilsbegründung zu empfehlen oder auf sie hinzudeuten.¹⁰⁹ Ersteres ist als die absolute Ausnahme zu werten¹¹⁰ und geschieht überwiegend in zwei Konstellationen:¹¹¹ Zum einen sind dies Fälle, in denen eine Verletzung schwerster

97 Breuer (Fn. 32), S. 259; Cremer (Fn. 18), S. 40; Viliger (Fn. 70), S. 35.

98 Breuer (Fn. 59), Rn. 2; Lambert-Abdelgawad (Fn. 8), S. 10; Mellech (Fn. 33), S. 66.

99 Cremer (Fn. 33), Rn. 76; Breuer (Fn. 59), Rn. 2; Lambert-Abdelgawad (Fn. 8), S. 10; Polakiewicz (Fn. 35), S. 52; Norman Weiß, Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre nach der Weltmenschrechtskonferenz 1993 in Wien, 2008, S. 517–540 (527 ff.).

100 EGMR (Fn. 88); EGMR, *Scozzari und Giunta ./ Italien* (39221/98, 41963/98), Urteil vom 13. Juli 2000, ECHR Rep. 2000-VIII, Rn. 249.

101 Alastair Mowbray, An Examination of the European Court of Human Rights' Indication of Remedial Measures, in: HRLR 2017, S. 451–478 (457); Linos-Alexander Sicilianos, The Role of the European Court of Human Rights in the Execution of its own Judgments: reflections on Art. 46 ECHR, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Viliger (Hrsg.), Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation, 2014, S. 285–315 (306); Keller/Marti (Fn. 5), S. 838.

102 Polakiewicz (Fn. 35), S. 98.

103 Gerards (Fn. 10), S. 19.

104 Jahn (Fn. 26), S. 13; Alice Donald/Anne-Katrin Speck, The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of the Judgments, in: HRLR 2019, S. 83–117 (93).

105 Jahn (Fn. 26), S. 15.

106 EGMR, *Del Rio Prada ./ Spanien* (42750/09), Urteil vom 20. Juli 2012, Rn. 81 ff., abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112108> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

107 Mowbray (Fn. 101), S. 473; Breuer (Fn. 59), Rn. 6.

108 Cremer (Fn. 18), S. 46.

109 EGMR, *M. D. und Andere ./ Malta* (64791/09), Urteil vom 17. Juli 2012, No. 64791/10, Rn. 90, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112206> (zuletzt besucht am 2. August 2021); Mowbray (Fn. 101), S. 468; Sicilianos (Fn. 101), S. 293 ff.

110 Donald/Speck (Fn. 104), S. 93; Jahn (Fn. 26), S. 15; Keller/Marti (Fn. 5), S. 836.

111 Mowbray (Fn. 101), S. 469 ff.

Art und Weise vorliegt, die „keine wirkliche Freiheit bei der Wahl der Mittel“¹¹² lässt sowie Fälle von äußerster Dringlichkeit, eine noch andauernde Verletzung zu beenden.¹¹³ Zum anderen veranlassen massive strukturelle Probleme Straßburg zur Anordnung genereller Maßnahmen.¹¹⁴ Es ist hervorzuheben, dass es sich hierbei nicht um die Pilotverfahren handelt, der einzige Unterschied wohl bloß in der prozessualen Einkleidung liegt.¹¹⁵

e. Fehlende Legalität und Legitimität?

Die Praxis erweckte indes Kritik fehlender Legalität sowie Legitimität.¹¹⁶ Im Speziellen geben verbindliche Anordnungen Anlass zur Überprüfung, da Handeln allein nichts über eine rechtliche Kompetenz aussagt.¹¹⁷

Es ist offensichtlich, dass diese Art von Aktivismus prinzipiell der subsidiären Rolle des EGMR widerspricht und insbesondere im Rahmen individueller Maßnahmen den Beurteilungsspielraum geradezu ausradiert und zu Konflikten mit der innerstaatlichen Souveränität führt.¹¹⁸ Daneben wirft die neue Ausrichtung nicht zuletzt Fragen bezüglich der Gewaltenteilung des Konventionssystems auf: Der EGMR wirkt hier mit einer Art „Programmaufstellung“ an der Umsetzung der Urteile mit, die einst streng in den Aufgabenbereich des Ministerkomitees fiel.¹¹⁹ Darüber hinaus wird eine feh-

lende Klarheit bezüglich der Anordnungskriterien sowie deren Rechtsgrundlage bemängelt.¹²⁰ Ist die neue Praxis des EGMR mithin als Handeln *ultra vires* zu qualifizieren?¹²¹

Die Konvention verleiht dem Gerichtshof ausdrücklich – weder in Art. 41 noch in Art. 46 oder Art. 19 EMRK – keine Kompetenz zur Anordnung konkreter Abhilfemaßnahmen.¹²² Sicilianos stützt eine Befugnis des EGMR, sich mit der Umsetzung seiner Urteile zu befassen, auf Art. 32 EMRK.¹²³ Dieser diene schon seit Tätigkeitsbeginn als Grundlage, über den Umfang seiner Zuständigkeit zu entscheiden; er stelle demnach eine gewisse *Kompetenz-Kompetenz* dar.¹²⁴ In Verbindung mit der ausdrücklichen Nennung von Art. 46 EMRK komme zum Ausdruck, dass der Gerichtshof sehr wohl dazu befugt sei, über Angelegenheiten bezüglich der Bindungswirkung oder Umsetzung seiner Urteile zu entscheiden.¹²⁵ Eine *Kompetenz-Kompetenz* in diesem Rahmen erscheint jedoch zu weit gefasst.

In systematischer Hinsicht beweist Art. 41 EMRK, dass Straßburg das innerstaatliche Recht hinsichtlich der Möglichkeiten einer Wiedergutmachung zu überprüfen und bewerten vermag.¹²⁶

Auf Grundlage des Effektivitätsgrundsatz und der auf ihm basierenden dynamisch-evolutiven Auslegungsmethode¹²⁷ könnte eine Kompetenz zum Anordnen spezifischer Maßnahmen auf Art. 46 i. V. m. Art. 1, 19 EMRK gestützt werden.¹²⁸ Dieser beschränkt sich nicht auf materielle, sondern

112 EGMR (Fn. 96), Rn. 202.

113 EGMR, *Ilascu und Andere ./ Republik Moldau und Russland* (48787/99), Urteil vom 8. Juli 2004, ECHR Rep. 2004-VII; *Mowbray* (Fn. 101), S. 469 f.; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 842.

114 EGMR, *Zorica Jovanović ./ Serbien* (21794/08), Urteil vom 26. März 2013, ECHR Rep. 2013-II; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 842; *Mowbray* (Fn. 101), S. 470 f.

115 *Mowbray* (Fn. 101), S. 472; *Sicilianos* (Fn. 101), S. 289 f.

116 *Jahn* (Fn. 26), S. 20 ff.; *Küchler* (Fn. 14), S. 355.

117 *Breuer* (Fn. 32), S. 259; *Cremer* (Fn. 18), S. 44 f.

118 *Jahn* (Fn. 26), S. 23 f.; *Kunz* (Fn. 18), S. 85; *Walton* (Fn. 16), S. 205.

119 *Jahn* (Fn. 26), S. 10 f.

120 *Cremer* (Fn. 18), S. 46 f.; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 841 f.

121 *Cremer* (Fn. 18), S. 46.

122 *Jahn* (Fn. 26), S. 31 f.

123 *Sicilianos* (Fn. 101), S. 308 ff.

124 *Sicilianos* (Fn. 101), S. 308.

125 *Ibidem*, S. 309.

126 *Cremer* (Fn. 18), S. 53; *Grabenwarter* (Fn. 39), S. 110.

127 *Gerards* (Fn. 1), S. 52.

128 *Jahn* (Fn. 26), S. 32 ff.

gewährleistet ebenso prozessualen Rechten Effektivität.¹²⁹ Durch die fehlende Urteils-umsetzung und die dadurch steigenden Fall-zahlen entwickelte sich die Konvention gen Ineffektivität; die Aufgabe des Gerichtshofs gem. Art. 19 EMRK ist, die Gewährleistung der Konventionsrechte nach Art. 1 EMRK wieder sicherzustellen.¹³⁰ Dies gelingt ihm durch konkrete Maßnahmen.¹³¹ Je präziser und autoritärer der Gerichtshof die Maß-nahmen formuliert, desto eher scheinen die nationalen Stellen den Urteilen nachzukom-men.¹³² Durch den Aufbau von politischem Druck erschwert ein hoher Genauigkeits-grad das Abweichen der Vorgaben und be-günstigt damit die Umsetzung.¹³³ Zum an-deren zerstreut diese Praxis letzte Zweifel bezüglich des „Wie“ und reicht nicht nur dem Staat, sondern ferner dem Ministerko-mitee einen roten Faden an die Hand.¹³⁴

Zudem ermöglicht ein anerkanntes Prin-zip im Völkerrecht bei der Ermittlung von Kompetenzen einer internationalen Orga-nisation und der hierzu notwendigen Aus-legung der ihr zugrundeliegenden Verträge, über den Wortlaut hinauszugehen und solche Kompetenzen als dem Vertragstext implizit zu erachten, die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben notwendig sind: die sog. *Implied-powers*-Lehre.¹³⁵

Dies alles wirft jedoch Fragen bezüglich der Grenzen der Befugnisse Straßburgs auf.¹³⁶

Auch die EMRK als völkerrechtlicher Ver-trag beruht auf dem Konsensprinzip, wo-nach eine internationale Organisation nur innerhalb der ihr übertragenden Kompeten-zen handeln darf.¹³⁷ Die Grenzen der dyna-mischen Auslegung finden sich somit in un-zulässiger Rechtsfortbildung außerhalb des Konsenses der Konventionsstaaten.¹³⁸

Bei der Suche nach dem Konsens kann auf sog. *subsequent practice* gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK zurückgegriffen werden, mithin auf die Praxis des Gerichtshofs, der Staa-ten sowie des Ministerkomitees, welches als Konventionsorgan aus „genau densel-ben Staaten [besteht], die Vertragsparteien der EMRK sind“¹³⁹.¹⁴⁰ Letzteres begrüßte die neue Praxis und brachte u. a. durch die Be-fürwortung der Pilotverfahren und den Er-lass des Protokolls Nr. 14 zum Ausdruck, dass eine Involvierung des Straßburger Ge-richts im Urteilsumsetzungsprozess sogar erwünscht ist.¹⁴¹ Auch die Staaten selbst wi-dersprachen der Praxis, abgesehen von der seit geraumer Zeit aufbrodelnden Kritik, nicht.¹⁴² Daher kann man diese Praxis zu-mindest im Wege der *Acquiescence* als ak-zeptiert betrachten.¹⁴³ So hat das Ministerko-mitee eine entsprechende Kategorie in seine Supervisionsberichte aufgenommen.¹⁴⁴

129 Ibidem, S. 33.

130 Ibidem; *Sicialianos* (Fn. 101), S. 307.

131 *Kunz* (Fn. 18), S. 197 ff.; *Donald/Speck* (Fn. 104), S. 103 ff.

132 *Mowbray* (Fn. 101), S. 474 f.; *Jahn* (Fn. 26), S. 12.

133 *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 840; *Jahn* (Fn. 26), S. 12; *Do-nald/Speck* (Fn. 104), S. 104.

134 *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 839 f.; *Donald/Speck* (Fn. 104), S. 103 f.

135 *Niels M. Blokker*, International Organizations or Institutions, Implied Powers, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, Rn. 3 f.; *Cremer* (Fn. 18), S. 53; *Breuer* (Fn. 32), S. 263; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 841; *Sicialianos* (Fn. 101), S. 307.

136 *Sicialianos* (Fn. 101), S. 313; *Breuer* (Fn. 32), S. 262 ff.

137 *Blokker* (Fn. 135), Rn. 1 f.; *Krieger* (Fn. 83), S. 194 ff.; *Breuer* (Fn. 32), S. 259; *Cremer* (Fn. 18), S. 46.

138 *Gerards* (Fn. 1), S. 56.; *Cremer* (Fn. 18), S. 54 f.; *Krieger* (Fn. 83), S. 201; *Herdegen* (Fn. 25), Rn. 48; *Jahn* (Fn. 26), S. 33.

139 *Sicialianos* (Fn. 101), S. 312.

140 *Cremer* (Fn. 18), S. 55; *Sicialianos* (Fn. 101), S. 312; *Herdegen* (Fn. 25), Rn. 18 ff.; *Krieger* (Fn. 83), S. 200 f.

141 Committee of Ministers, On judgments revealing an underlying systemic problem, Res(2004)3, 12. Mai 2004, I.; *Sicialianos* (Fn. 101), S. 310 ff.

142 *Villiger* (Fn. 70), S. 36; *Donald/Speck* (Fn. 104), S. 101.

143 *Cremer* (Fn. 18), S. 56 f.; *Sicialianos* (Fn. 101), S. 313; *Jahn* (Fn. 26), S. 34.

144 Committee of Ministers, Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, 14th Annual Report 2020, S. 71 ff.; *Mowbray* (Fn. 101), S. 457.

Zuletzt bürdet der EGMR dem Staat durch das Kriterium der „Ermessensreduzierung auf Null“¹⁴⁵ und dem damit absoluten Ausnahmecharakter¹⁴⁶ nichts Zusätzliches auf bzw. mischt sich nicht in die Tätigkeit des Ministerkomitees ein.¹⁴⁷

Dennoch ist die Kritik gegenüber fehlender Legitimität und Legalität ernst zu nehmen und für mehr Klarheit bezüglich der Kriterien und Grundlagen sowie für Beachtung der Auslegungsgrenzen zu plädieren.¹⁴⁸

IV. Welche Auswirkungen haben die Urteile in der innerstaatlichen Rechtsordnung?

Welche Wirkungen erhalten die Urteile nun innerhalb eines Staates?¹⁴⁹

1. Bindungswirkung?

Die Rechtsprechung des EGMR hat beachtlichen Einfluss auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten.¹⁵⁰ Während ein Staat völkerrechtlich an die Rechtsprechung gebunden oder zur Berücksichtigung verpflichtet ist, kommt dieser Unterscheidung innerstaatlich keine Bedeutung zu, da die Urteilswirkung von der nationalen Rechtsordnung festgelegt wird und daher von Vertragsstaat zu Vertragsstaat variiert.¹⁵¹ Sie folgt einem dualistischen Verständnis.¹⁵²

Die Mehrheit der Staaten lehnt eine direkte Bindung an die gesamte Rechtsprechung ab.¹⁵³ Auch Urteilen, in denen der konkrete Staat beteiligt ist, wird somit keine prinzipielle „Durchschlagskraft“ verliehen.¹⁵⁴ Unbestritten kann der Gerichtshofs demnach einen Hoheitsakt eines Vertragsstaats weder kassieren noch beseitigen.¹⁵⁵ Verbindliche konkrete Anordnungen ändern hieran nichts,¹⁵⁶ dennoch wird ihnen teilweise eine quasi-direkte Bindung zugesprochen.¹⁵⁷ Demnach wird im nationalen Kontext von einer Umsetzung im Gegensatz zu einer Durchsetzung der Gerichtsurteile gesprochen.¹⁵⁸

Dennoch sind die Konventionsstaaten dem EGMR meist wohlgesonnen und versuchen tendenziell seiner Rechtsprechung, egal ob gegen sie selbst oder gegenüber Drittstaaten erlassen, nachzukommen.¹⁵⁹ Was im konkreten Fall für die Urteilsumsetzung zu leisten ist, hängt von der nationalen Rechtsordnung und den Umständen des Einzelfalls ab;¹⁶⁰ die Aufgabe betrifft allerdings die Gesamtheit der Staatsorgane.¹⁶¹

Besondere Bedeutung kommt hierbei den nationalen Gerichten zu.¹⁶² Diese verhelfen den Urteilen meist indirekt durch verschiedene Techniken zur Geltung, ohne dabei eine letzte Kontrolle bezüglich der Urteilswirkung auszuüben.¹⁶³ Am Ergebnis orientiert

145 Jahn (Fn. 26), S. 15; Breuer (Fn. 32), S. 259.

146 Jahn (Fn. 26), S. 15; Cremer (Fn. 18), S. 53.

147 Cremer (Fn. 18), S. 841; Jahn (Fn. 26), S. 34.

148 Jahn (Fn. 26), S. 35; Sicilianos (Fn. 101), S. 313; Keller/Marti (Fn. 5), S. 841 ff.; Krieger (Fn. 83), S. 212 f.; Donald/Speck (Fn. 104), S. 108.

149 Vgl. für Deutschland Stefan von Raumer, Die menschenrechtliche Compliance der Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz aus anwaltlicher Perspektive, in: Logi Gunnarsson/Norman Weiß/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Akzeptanz und Wirksamkeit von Menschenrechtsverträgen. Eine Bilanz nach 50 Jahren Menschenrechtspakte, 2018, S. 71–77.

150 Krieger (Fn. 83), S. 191; Helfer (Fn. 1), S. 134.

151 Cremer (Fn. 33), Rn. 85; Chlebny (Fn. 73), S. 241.

152 Cremer (Fn. 33), Rn. 85; Kunz (Fn. 18), S. 24.

153 Kunz (Fn. 18), S. 172; Klein (Fn. 8), S. 710.

154 Cremer (Fn. 33), Rn. 83.

155 Villiger (Fn. 10), Rn. 227.

156 Keller/Marti (Fn. 10), S. 840; Jahn (Fn. 26), S. 12.

157 Jahn (Fn. 26), S. 11.

158 Keller/Marti (Fn. 5), S. 830.

159 Kunz (Fn. 18), S. 102 f.; Arnardóttir (Fn. 41), S. 830; Janneke Gerards/Joseph Fleuren, Comparative Analysis, in: Janneke Gerards/Joseph Fleuren (Hrsg.), Implementation of the European Convention on Human Rights and the judgments of the ECtHR in national case-law – A comparative analysis, 2014, S. 333–385 (364).

160 Klein (Fn. 8), S. 707; Keller/Marti (Fn. 5), S. 830.

161 Grabenwarter (Fn. 39), S. 108; Klein (Fn. 8), S. 709; Frowein (Fn. 35), S. 262.

162 Villiger (Fn. 70), S. 34; Breuer (Fn. 38), S. 327.

163 Kunz (Fn. 18), S. 208; Helfer (Fn. 1), S. 137.

tiert lassen sie damit die Grenze zwischen unmittelbarer und mittelbarer Umsetzung geradezu „verschwimmen“.¹⁶⁴ Nichtsdestotrotz besteht ein erheblicher Unterschied zwischen Befolgung und prozessualer Auseinandersetzung.¹⁶⁵

2. Ist Abweichen möglich?

Die Umsetzung gestaltet sich mithin insbesondere dort, wo tiefverwurzelte Rechts-traditionen berührt sind,¹⁶⁶ nicht als leichte Aufgabe.¹⁶⁷ Bereits das Wort Berücksichtigung impliziert, dass von den Urteilen – im Rahmen des durch den MOA Möglichen¹⁶⁸ – abgewichen werden kann.¹⁶⁹ So stellte das Bundesverfassungsgericht wiederholt klar, dass sich eine „schematische“ Umsetzung der EGMR-Urteile verbiete, es aber stets zu einer Auseinandersetzung hiermit kommen müsse, welche letztlich zu einer „Einpassung“ oder aber schlüssig begründeten Ablehnung der Rechtsprechung führe.¹⁷⁰ Gelegentlich treten im Umsetzungsprozess „Uneinigkeiten“ zwischen Straßburg und nationalen Gerichten auf, die im sog. *Judicial dialogue*¹⁷¹ angelegt und von Konventionen wegen sogar gewünscht

sind.¹⁷² Der britische Supreme Court bspw. widersprach im Fall *Horncastle*¹⁷³ einer zuvor ergangenen Verurteilung durch eine Kammer des EGMR in einem nationalen Parallellfall aufgrund aufgenommener Zeu-genaussagen als Beweismittel in einem Strafverfahren ohne persönliches Erschei-nen, welche die *“sole or, at least, decisive ba-sis”*¹⁷⁴ der Verurteilung geworden waren.¹⁷⁵ Die zeitlich nach dem Supreme Court-Urteil erlassene Entscheidung der Großen Kam-mer im laufenden Parallellfall nahm die ge-äußerte Kritik auf und gab der britischen Rechtsauffassung teilweise recht.¹⁷⁶ Hier-bei kommt das Subsidiaritätsprinzip zur Geltung und stellt klar, dass der Gerichtshof gerade nicht den alleinigen Platz an der Spitze der Interpretierenden genießt.¹⁷⁷ Nati-onale Gerichte wirken an der Konkreti-sierung der Konventionsrechte mit,¹⁷⁸ was letztlich zu einer konsensbasierten und an die gesellschaftlichen Umstände angepas-sen Auslegung und damit Legitimität bei-trägt.¹⁷⁹ Ferner entwickelt sich selten ein re-gelrechtes „Abblocken“ der EGMR-Urteile, bei dem Rechtsprechung weder umgesetzt werden kann, noch der Wunsch dazu be-

164 Kunz (Fn. 18), S. 207.

165 Ibidem; Breuer (Fn. 38), S. 338.

166 Breuer (Fn. 38), S. 346; Angelika Nußberger, Subsidiarity in the Control of Decisions Based on Proportionality: An Analysis of the Basis of the Implementation of ECtHR Judgments into German Law, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Villiger (Hrsg.), *Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation*, 2014, S. 165–18 (166).

167 Chlebny (Fn. 73), S. 241; Andreas Paulus, From Implementaion to Translation: Applying the ECtHR Judgments in the Domestic Legal Orders, in: Anja Seibert-Fohr/Mark E. Villiger (Hrsg.), *Judgments of the European Court on Human Rights – Effects and Implementation*, 2014, S. 267–283 (268f.).

168 Arnardóttir (Fn. 41), S. 827.

169 Kunz (Fn. 18), S. 175; Cremer (Fn. 33), Rn. 118.

170 BVerfG, Urteil vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04), HRRS 2004 Nr. 867, Rn. 47ff.; BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011 (2 BvR 2365/09), HRRS 2011 Nr. 488, Rn. 91ff.

171 Gerards (Fn. 10), S. 72; Besson (Fn. 18), S. 165ff.

172 Walton (Fn. 16), S. 200; Breuer (Fn. 38), S. 323.

173 UKSC, Urteil vom 9. Dezember 2009 ([2009] UKSC 14), abrufbar unter: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2009-0073.html> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

174 EGMR, *Al-Khawaja und Tahery ./. Vereinigtes Königreich* (26766/05, 22228/06), Urteil vom 20. Januar 2009, Rn. 39, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90781> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

175 UKSC (Fn. 173), Rn. 106ff.

176 EGMR, *Al-Khawaja und Tahery ./. Vereinigtes Königreich* (26766/05, 22228/06), Urteil vom 15. Dezember 2011, ECHR Rep. 2011, Rn. 129ff.

177 Besson (Fn. 41), S. 152; Mark E. Villiger, *The Dialogue of Judges*, in: Christine Hohmann-Dennhardt/Peter Masuch/Mark E. Villiger (Hrsg.), *Festschrift für Renate Jaeger – Grundrechte und Solidarität – Durchsetzung und Verfahren*, 2010, S. 195–209 (203); Kunz (Fn. 18), S. 31f.; Gerards/Fleuren (Fn. 159), S. 352f.

178 Breuer (Fn. 38), S. 337.

179 Besson (Fn. 41), S. 165; Jahn (Fn. 26), S. 22; Villiger (Fn. 177), S. 204.

steht – dieses Phänomen beschreibt *Breuer* als „*principled resistance*“^{180, 181}

Ebenso sind Legislativakte nicht von der Anpassung ausgenommen, können diese doch meist von den Gerichten im Wege einer völkerrechtskonformen Auslegung in Einklang mit der Konvention gebracht werden.¹⁸² Dennoch gilt die Wortlautgrenze.¹⁸³ Sollte eine Anpassung ausgeschlossen oder nicht geboten sein, ist die Legislative am Zug und damit häufig das einzige demokratisch legitimierte Staatsorgan.¹⁸⁴ Diese Kompetenzfrage führt bereits auf innerstaatlicher Ebene zu Konflikten mit der Gewaltenteilung, spitzt sich jedoch auf EMRK-Ebene weiter zu.¹⁸⁵ Deswegen legt auch der Gerichtshof hier Vorsicht an den Tag, um die Autorität demokratischer Prozesse zu respektieren.¹⁸⁶

Gerade in den letzten Jahren steigt die Kritik am Gerichtshof – auch aus den eigenen Reihen¹⁸⁷ – an seiner zu dynamischen und zu weitreichenden Rechtsprechung, die in die innerstaatliche Ordnung eingreife und insbesondere parlamentarische Demokratie und kulturelle Besonderheiten verkenne.¹⁸⁸ Mit der dadurch aufkommenden Weigerung zur Urteilsumsetzung wird die Legitimität des EGMR-Handelns zunehmend in

Frage gestellt.¹⁸⁹ Meist sind es politische Beweggründe, die die Staaten hierzu verleiten, da sie in politisch hochsensiblen und/oder systemisch verankerten Problemfeldern wurzeln.¹⁹⁰

3. Die Verfassung als Umsetzungsschranke?

In diesem Kontext werden immer öfter Werte und Prinzipien der Verfassung¹⁹¹ als Schranke zur Umsetzung von internationalen Urteilen relevant.¹⁹² Aufgrund ihrer hohen Bedeutung genießen die Staaten gerade im Zusammenhang mit der Verfassung einen weiten MOA.¹⁹³ So liegen hier Rechtfertigungsgründe wie u. a. multipolare Rechtsbeziehungen,¹⁹⁴ Moralvorstellungen¹⁹⁵ oder Fragen allgemeiner Politik¹⁹⁶ verankert.¹⁹⁷ Dennoch müssen sich die Staaten innerhalb der Grenzen des effektiven Mindeststandards bewegen.¹⁹⁸ Viele Faktoren, insbesondere ein mitgliedstaatlicher Konsens¹⁹⁹ sowie die Verhältnismäßigkeit²⁰⁰, beeinflussen die Weite ihrer Freiheit.²⁰¹ Keinerlei Diskrepanz erlauben die notstandsfesten Rechte.²⁰²

180 Marten Breuer, 'Principled Resistance' to the ECtHR Judgments: Dogmatic Framework and Conceptual Meaning, in: Marten Breuer (Hrsg.), *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm?*, 2019, S. 3–34 (20).

181 Breuer (Fn. 38), S. 323 ff.; de Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 473 f.; Kuijer (Fn. 22), S. 278.

182 Frowein (Fn. 35), S. 262; Kunz (Fn. 18), S. 129; Chlebny (Fn. 73), S. 242.

183 Chlebny (Fn. 73), S. 246.

184 Klein (Fn. 8), S. 708; Paulus (Fn. 167), S. 278; Wittling-Vogel (Fn. 49), S. 62 f.

185 Küchler (Fn. 14), S. 351; Kunz (Fn. 18), S. 128; Krieger (Fn. 83), S. 188; Wittling-Vogel (Fn. 49), S. 61.

186 Krieger (Fn. 83), S. 205; Wittling-Vogel (Fn. 49), S. 66.

187 Helfer/Voeten (Fn. 14), S. 817 ff.; Donald/Speck (Fn. 104), S. 109.

188 Kuijer (Fn. 22), S. 292 ff.; Küchler (Fn. 14), S. 366 f.; Helfer/Voeten (Fn. 14), S. 798.

189 Breuer (Fn. 180), S. 19; Walton (Fn. 16), S. 195; de Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 469 ff.

190 De Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 471 f.; Helfer/Voeten (Fn. 14), S. 820 f.; Kuijer (Fn. 22), S. 292.

191 Breuer (Fn. 180), S. 19.

192 De Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 474; Küchler (Fn. 14), S. 351 ff.; Breuer (Fn. 38), S. 326.

193 Breuer (Fn. 180), S. 18; Küchler (Fn. 14), S. 351; Jahn (Fn. 26), S. 15.

194 Nußberger (Fn. 166), S. 171; Keller/Marti (Fn. 5), S. 843.

195 Art. 8–11 EMRK; Küchler (Fn. 14), S. 359; Spielmann (Fn. 19), S. 397.

196 Küchler (Fn. 14), S. 357; Spielmann (Fn. 19), S. 402; Krieger (Fn. 83), S. 203.

197 Küchler (Fn. 14), S. 359 f.

198 Spielmann (Fn. 19), S. 401; Küchler (Fn. 14), S. 360 ff.; Gerards (Fn. 1), S. 162 ff.

199 Grabenwarter (Fn. 39), S. 111; Küchler (Fn. 14), S. 361; Krieger (Fn. 83), S. 209.

200 Spielmann (Fn. 19), S. 409 ff.; Küchler (Fn. 14), S. 365 f.

201 Spielmann (Fn. 19), S. 394; Gerards (Fn. 1), S. 172.

202 Spielmann (Fn. 19), S. 395; Küchler (Fn. 14), S. 357.

Inwieweit ein Konsens für Verfassungswerte gilt, lässt sich hinterfragen;²⁰³ die absoluten Rechte vermag jedoch ebenso die Verfassung nicht zu umgehen. Das Hervorbringen der Verfassung als ultimative Grenze birgt zudem hohe Missbrauchsgefahr für politische Interessen.²⁰⁴ Auch Straßburg greift mithin ein, wenn Zweifel an der Qualität des demokratischen Prozesses bestehen.²⁰⁵ So überlässt der EGMR den Staaten bspw. einen mal mehr und mal weniger weiten Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage einer rechtmäßigen Derogation nach Art. 15 EMRK;²⁰⁶ sehr ausführlich begutachtete das Gericht, ob Großbritannien im Zusammenhang mit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 vom Derogationsrecht rechtmäßig Gebrauch gemacht hatte.²⁰⁷

Darüber hinaus repräsentieren Verfassungswerte die Mehrheit im Staat und somit gerade diejenigen, die den Konventionsschutz am wenigsten benötigen; es sind Minderheiten, die sich im demokratischen Prozess nicht durchsetzen konnten, für die ein effektiver Menschenrechtsschutz essentiell wird.²⁰⁸ Es ist gerade Aufgabe des EGMR als Gegengewicht für die politische Sphäre zu agieren.²⁰⁹ Hierbei sind grundsätzlich keine Bereiche – auch nicht die Verfassung – unantastbar.²¹⁰

Die Abkehr von der Mediatisierung des Individuums zeigt schließlich, dass der Staat sich vor äußerem Einfluss nicht mehr verschließen kann.

203 Krieger (Fn. 83), S. 208; Küchler (Fn. 14), S. 361 f.

204 Breuer (Fn. 41), S. 347; Kuijer (Fn. 22), S. 283.

205 Küchler (Fn. 14), S. 360.

206 EGMR, *Branningan und McBride ./. Vereinigte Königreich* (14553/89, 14554/89), Urteil vom 25. Mai 1993, Series A 258-B, Rn. 41 ff.; EGMR, *Şahin Alpay ./. Türkei* (16538/17), Urteil vom 20. März 2018, ECHR Rep. 2018, Rn. 72 ff.

207 EGMR, *A und andere ./. Vereinigte Königreich* (3455/05), Urteil vom 19. Februar 2009, ECHR Rep. 2009, Rn. 173 ff.

208 Küchler (Fn. 14), S. 368; Jahn (Fn. 26), S. 25; Krieger (Fn. 83), S. 199; Helfer/Voeten (Fn. 14), S. 799; Kuijer (Fn. 22), S. 292; Wittling-Vogel (Fn. 49), S. 65.

209 Kuijer (Fn. 22), S. 293; Wittling-Vogel (Fn. 49), S. 64.

210 Krieger (Fn. 83), S. 198.

Die Verfassung ist grundsätzlich nicht von der völkerrechtlichen Befolgungspflicht ausgenommen, sodass sie im Falle einer Konventionswidrigkeit geändert werden müsste.²¹¹ Im Völkerrecht gilt schließlich die nationale Rechtsordnung nicht als Rechtfertigungsgrund für einen Rechtsbruch.²¹² Meist werden jedoch auch in diesem Bereich Konfliktfälle durch harmonisierende Auslegung vermieden.²¹³ Gleichwohl ist es aus einem innerstaatlichen Blickwinkel aufgrund der fehlenden Durchschlagskraft der Urteile möglich, dass ein und dasselbe Handeln parallel als völkerrechtswidrig und innerstaatlich rechtmäßig qualifiziert wird.²¹⁴

Absolute Konflikte stellen die Autorität des Gerichtshofs mitsamt des gesamten Menschenrechtssystems in Frage und auf die Probe.²¹⁵ So erklärte die Parlamentarische Versammlung jüngst: “[...] *the legal obligation [...] to implement the Court’s judgments is binding on all branches of State authority and cannot be avoided through the invocation of technical problems or obstacles which are due, in particular, to the lack of political will, lack of resources, or changes in national legislation, including the Constitution.*”²¹⁶

V. Welche Maßnahmen können ergriffen werden, wenn ein Staat die Urteile nicht umsetzt?

Die andauernde und vielleicht sogar zunehmende Problematik der Nichtumsetzung wirft die Frage auf, welche Konsequenzen Staaten zu fürchten – oder eher zu erwarten – haben, sollten sie die Urteilsumsetzung nicht vollziehen.

211 Venice Commission, CDL-AD(2016)005, Rn. 47 ff.; Küchler (Fn. 14), S. 361; Breuer (Fn. 180), S. 6 f.

212 Vgl. Art. 27 WVK; Art. 3 u. 32 ILC Articles on State Responsibility; Breuer (Fn. 180), S. 5.

213 Kunz (Fn. 18), S. 189; Breuer (Fn. 38), S. 344.

214 Breuer (Fn. 180), S. 14 f.

215 Ibidem, S. 19 f.; Küchler (Fn. 14), S. 366 f.; Helfer/Voeten (Fn. 14), S. 825.

216 Parliamentary Assembly, The implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Res. 2358(2021), Rn. 7.

Die Überwachung der Urteilsumsetzung untersteht dem Ministerkomitee, Art. 46 Abs. 2 EMRK. Neben der politischen und offensichtlich theoretischen Stimmentziehung- oder sogar Ausschlussmöglichkeit vom Europarat²¹⁷ wurde durch das Protokoll Nr. 14 im Jahre 2010 ein Verletzungsverfahren (engl. *infringement proceedings*) in Art. 46 Abs. 4, 5 EMRK eingeführt, welches die Teilnahme Straßburgs am Umsetzungsprozess sowie dessen Verrechtlichung bestätigt.²¹⁸ So kann nun das Ministerkomitee den EGMR zur Überprüfung, ob der jeweilige Staat seinen Verpflichtungen ausreichend nachgekommen ist, anrufen.

Es wird jedoch vorgebracht, das Verletzungsverfahren sei nicht adäquat, um der fehlenden Umsetzung zu entgegen: Zum einen wird es als wenig praktikabel, zum anderen in Anbetracht der leitenden Hintergründe als zwecklos beschrieben, was die Zurückweisung zudem noch verschlimmern könnte.²¹⁹ Komplexe Probleme bräuchten keine simplen Lösungen,²²⁰ das Verfahren sei eine „zahnlose Strafe“, die keinen Ansporn dazu verleihe, das Urteil vielleicht doch umzusetzen.²²¹

Das bisher einzige Art. 46 IV-Verfahren im Fall *Mammadov v. Azarbaijan*²²² scheint zunächst das Gegenteil zu beweisen: So hob der Supreme Court Aserbaidschans ca. ein Jahr nach dem neuen EGMR-Urteil im Mai 2019 die Inhaftierung von Ilgav Mammadov und Rasul Jafarov auf.²²³ Nichtsdestotrotz blieben Verurteilungen in ähnlich gelagerten Fällen weiterhin bestehen.²²⁴

217 Art. 8 Satzung des Europarats.

218 Breuer (Fn. 59), Rn. 88; de Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 468.

219 De Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 482ff.

220 Ibidem, S. 468; Kuijer (Fn. 22), S. 291.

221 De Londras/Dzehtsiarou (Fn. 4), S. 485f.

222 EGMR, Verfahren nach Artikel 46 § 4 Ilgar Mammadov ./ Aserbaidschan (151721/13), Urteil vom 29. Mai 2019, NLMR 2019, S. 232–238.

223 Committee of Ministers, CM/Notes/1377bis/H46-3, 3. September 2020, S. 2.

224 Ibidem.

Aufgrund der fehlenden Fallpraxis bleibt abzuwarten, ob das Verletzungsverfahren vielleicht doch ein zusätzliches, wenn auch mit großen formellen Hürden,²²⁵ Last-resort-Druckmittel darstellt.²²⁶ Die Stimmen nach häufigerem Gebrauch des „Strafverfahrens“ werden lauter.²²⁷ Ob dies jedoch in geheimer Zeit erwartet werden kann, ist zweifelhaft.²²⁸

VI. Fazit: Ergänzende Subsidiarität

Die Krise brachte einen Wandel mit sich, der zunächst die Arbeitslast des Gerichtshofs reduzieren sollte und schließlich als Folge andauernder Kritik insbesondere die Rolle des EGMR neu zu definieren versuchte.²²⁹ Während sich die Arbeitslast des EGMR mit der Reform durch das Protokoll Nr. 14 allmählich eingependelt hat, bleibt die neue Rolle des EGMR weiterhin ungeklärt und die Umsetzung der Urteile besorgniserregend.²³⁰

Die einst bestimmende strikte Rollen- und Aufgabenverteilung des Konventionssys-

225 Breuer (Fn. 59), Rn. 90; Keller/Marti (Fn. 5), S. 849.

226 Alice Donald, Tackling Non-Implementation in the Strasbourg System: The Art of the Possible?, EJIL:Talk!, 28. April 2017, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/tackling-non-implementation-in-the-strasbourg-system-the-art-of-the-possible/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

227 Parliamentary Assembly, The arrest and detention of Alexei Navalny in January 2021, Res. 2375(2021), Rn. 6; International Commission of Jurists, abrufbar unter: www.icj.org/turkey-violation-of-osman-kavalas-rights-intensifies/ (zuletzt besucht am 2. August 2021); Schreiben von Amnesty International an Außenminister des Europarats, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4437422021ENGLISH.pdf> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

228 Jonas Vernimmen, The first of many Mammadovs? Reflections on the ECtHR infringement procedure, abrufbar unter: <https://www.leuvenpubliclaw.com/the-first-of-many-mammadovs-reflections-on-the-echr-infringement-procedure/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

229 Glas (Fn. 5), S. 124ff.

230 Committee of Ministers (Fn. 144), S. 43ff.; kritische Analyse zum Rückgang noch laufen-

tems entspricht so nicht mehr der Realität.²³¹ Der EGMR nimmt durch seine voranschreitende Praxis aktiv am Umsetzungsprozess teil und „verrechtlicht“ diesen gewissermaßen.²³² Ziel des EGMR-Aktivismus ist nicht die Stärkung seiner Stellung, sondern vielmehr die Gewährleistung der Konventionsrechte bereits auf nationaler Ebene.²³³ Er agiert komplementär zu den eigentlichen Hauptakteuren. Insbesondere das neue Protokoll Nr. 16 verstärkt die Relevanz und Befürwortung des dialogischen Verfahrens und die dadurch entstehende Zusammenarbeit zwischen nationaler und internationaler Ebene bei der Interpretation und der Gewährleistung der Konventionsrechte.²³⁴ So stand bereits die High-level-Konferenz in Brüssel ganz unter dem Motto: *“Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility”*.²³⁵

Es kann nicht davon die Rede sein, dass er hierbei die Grenzen des rechtlich Möglichen überschreitet: Das Konventionssystem beruht auf den Grundsätzen der Subsidiarität und der Effektivität, die gegenseitig in Ausgleich zueinander gebracht werden müs-

sen. Die hierbei entstehende „ergänzende“ Subsidiarität²³⁶ balanciert zwischen *Judicial restraint* und *Judicial activism*.²³⁷ Als Grundvoraussetzung hierfür gilt jedoch gegenseitiger Respekt, Akzeptanz der jeweiligen Kompetenzbereiche sowie Bereitschaft für Offenheit.²³⁸

In Anbetracht der andauernden und voranschreitenden Kritik und dem sich verändernden politischen Klima in Europa bleibt abzuwarten, inwieweit sich die Umsetzungspraxis im Konventionssystem weiter- bzw. rückentwickelt.²³⁹ Am 1. August 2021 trat das Protokoll Nr. 15 in Kraft, welches den MOA und das Subsidiaritätsprinzip in der Präambel normiert.²⁴⁰ In Anbetracht der Beweggründe hierfür darf eines nicht außer Acht gelassen werden: Subsidiarität im Konventionssystem bedeutet durchaus, dass das Straßburger Gericht eine zweitrangige Position bei der Gewährleistung der Konventionsrechte und somit auch bei der Urteilsumsetzung genießt; Subsidiarität bedeutet zugleich jedoch, dass Straßburg einspringt, wenn die Staaten ihrer Aufgabe nicht nachkommen.²⁴¹

der Umsetzungsprozesse: *George Stafford, The Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights: Worse than You Think – Part 1: Grade Inflation, EJIL:Talk!*, 7. Oktober 2019, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-implementation-of-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-worse-than-you-think-part-1-grade-inflation/>; *ders., The Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights: Worse than You Think – Part 2: The Hole in the Roof, EJIL:Talk!*, 8. Oktober 2019, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-implementation-of-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-worse-than-you-think-part-2-the-hole-in-the-roof/> (jeweils zuletzt besucht am 2. August 2021).

231 *Sicilianos* (Fn. 101), S. 286; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 831.

232 *Sicilianos* (Fn. 101), S. 286; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 839; *Villiger* (Fn. 70), S. 35 f.

233 *Jahn* (Fn. 26), S. 20; *Helfer* (Fn. 1), S. 149.

234 *Walton* (Fn. 16), S. 202; *Glas* (Fn. 5), S. 139 f.

235 High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility”, Brussels Declaration, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

236 Interlaken Follow-Up (Fn. 15), Rn. 3; *Carozza* (Fn. 23), S. 43.

237 Interlaken Follow-Up (Fn. 15), Rn. 16; *Jahn* (Fn. 26), S. 29; *Küchler* (Fn. 14), S. 351; *Sicilianos* (Fn. 101), S. 286.

238 *Jahn* (Fn. 26), S. 13 ff.; *Paulus* (Fn. 167), S. 282 f.

239 *Helfer/Voeten* (Fn. 14), S. 823 f.; *Breuer* (Fn. 38), S. 349.

240 Press Release (Fn. 30).

241 *Jahn* (Fn. 26), S. 26; *Walton* (Fn. 16), S. 196; *Küchler* (Fn. 14), S. 351; *Keller/Marti* (Fn. 5), S. 843; *Arnardóttir* (Fn. 41), S. 828 f.

Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2020 – Teil II: Individualbeschwerden

Theresa Lanzl

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Das Individualbeschwerdeverfahren
- III. Statistische Angaben
- IV. Zulässigkeitsfragen
- V. Materiellrechtliche Fragen

I. Einführung

Dieser Beitrag führt die Berichterstattung über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden: Ausschuss) im Jahre 2020 fort.¹ Während Teil 1 allgemeine Ereignisse und die Auswertung von Staatenberichten im Berichtszeitraum 2020 (128. bis 130. Sitzung) zum Thema hatte, widmet sich dieser Artikel den vom Ausschuss 2020 entschiedenen Individualbeschwerden und schließt damit an die Berichterstattung für das Jahr 2019 an.²

II. Das Individualbeschwerdeverfahren

Das 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (FP I)³ ermöglicht Einzelpersonen eine Beschwerde auf Basis der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte

(im Folgenden: Zivilpakt/Pakt)⁴ verbürgten Rechte beim Ausschuss. Im Gegensatz zum Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 40 Abs. 1, welches für jeden Vertragsstaat obligatorisch ist, ist das Individualbeschwerdeverfahren fakultativ. Der Ausschuss ist für die Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden nur dann zuständig, wenn der betreffende Staat das Zusatzprotokoll ratifiziert hat.

Die Zulässigkeit der Beschwerde ist im FP I geregelt, während der Verfahrensablauf in der Verfahrensordnung (VerfO)⁵ geregelt wird. Das Verfahren wird gemäß Art. 2 FP I durch die schriftliche Einreichung der Beschwerde eingeleitet. Kommt der Ausschuss zu dem Ergebnis, dass die Beschwerde unzulässig ist, wird die Entscheidung mittels einer *Inadmissability Decision* der beschwerdeführenden Person und dem betroffenen Vertragsstaat mitgeteilt.

Ist die Beschwerde zulässig, prüft der Ausschuss die Begründetheit anhand der im Zivilpakt und im Zweiten Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe (FP II)⁶ verbürgten Rechte, soweit diese für den Vertragsstaat gelten. Die Entscheidung teilt der Ausschuss den Parteien in Form einer Auffassung (*view*) mit.

1 Siehe bereits *Marlene Wagner*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2020 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2021, S. 80–89.

2 Siehe *Marlene Wagner*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2019 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2020, S. 142–156.

3 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

4 International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524. Alle im Folgenden genannten Artikel sind, sofern nicht ausdrücklich anders bezeichnet, solche des Zivilpaktes.

5 Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der Fassung vom 4. Januar 2021, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.12.

6 Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Dezember 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

Den Auffassungen kommt formell in Ermangelung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung zwar keine rechtsverbindliche Wirkung zu,⁷ jedoch sind die Staaten gemäß Art. 2 dazu verpflichtet, die Bestimmungen des Zivilpaktes zu wahren und umzusetzen, sowie Rechtsbehelfe zur Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen zu schaffen und insbesondere ihre Durchsetzung nach Art. 2 Abs. 3 lit. c zu gewährleisten. Darüber hinaus führte der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 33⁸ zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem FP I aus, dass sie zumindest nach Treu und Glauben zur Kooperation verpflichtet sind. Sie dürfen danach keine Maßnahmen ergreifen, die den Ausschuss an der Prüfung und Untersuchung der Mitteilungen und an der Abgabe seiner Auffassungen hindern oder diese vereiteln würden.⁹ Diese Verpflichtungen wurden in den letzten Jahren regelmäßig in Fällen thematisiert, so auch im Jahr 2020 gegen Belarus. Der Ausschuss betonte, dass es Sache des Ausschusses sei, zu entscheiden, ob eine Mitteilung zur Entscheidung angenommen werden soll.¹⁰ Ein Vertragsstaat verletzt seine Verpflichtungen aus Art. 1 FP I, wenn er dies nicht anerkennt und erklärt, dass er die Entscheidung des Ausschusses über die Zulässigkeit oder die Begründetheit der Mitteilungen nicht akzeptieren wird. Außerdem stellte der Ausschuss eine Verletzung der Pflichten aus Art. 1 FP I im Fall *Gennady Yakovitsky und Aleksandra Yakovitskaya gegen Belarus* fest, in dem Belarus das Ersuchen des Ausschusses um einstweilige Maßnahmen missachtete, indem es die Todesstrafe gegen den Vater der Beschwerdeführerin

vollstreckte, bevor der Ausschuss seine Prüfung der Mitteilung abgeschlossen hatte.¹¹

Die Umsetzung der Auffassungen wird durch einen Sonderberichtersteller überprüft, der den Vertragsstaaten gegebenenfalls weitere Empfehlungen unterbreiten kann.¹²

III. Statistische Angaben

Im Berichtszeitraum 2020 hat der Ausschuss insgesamt 119 Beschwerden zur Entscheidung angenommen. Dies stellt trotz der vorzeitigen Unterbrechung der 128. Sitzung und der Herausforderungen des Online-Formats der 129. und 130., wie bspw. des Zeitunterschieds zwischen den Standorten der Ausschussmitglieder, einen Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren bei den entschiedenen Individualbeschwerden dar. Auch wenn der Ausschuss eine seiner Kernaufgaben, den konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten auf die Sitzungen im Jahr 2021 verschieben musste, konnte er, wie der Ausschussvorsitzende *Fathalla* hervorhob, so sein Mandat voranbringen, ein "protection gap" zu vermeiden.¹³

34 der Beschwerden erklärte der Ausschuss für unzulässig. In 65 Fällen stellte er eine Verletzung des Zivilpaktes fest. In 7 Fällen wurde keine Verletzung festgestellt. 13 Verfahren stellte der Ausschuss ein.¹⁴

7 *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 3. Aufl. 2016, S. 374, Rn. 876.

8 General Comment Nr. 33 (2008) The Obligations of States parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN-Dok. CCPR/C/GC/33 Nr. 15.

9 *Gennady Yakovitsky und Aleksandra Yakovitskaya ./ Belarus*, Auffassung vom 12. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2789/2016, Nr. 6.2; *Svetlana Goldade ./ Belarus*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2330/2014, Nr. 6.2.

10 *Svetlana Goldade ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 6.2.

11 *Gennady Yakovitsky und Aleksandra Yakovitskaya ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 6.2.

12 *Schilling* (Fn. 7), S. 376, Rn. 883.

13 Press Release, Human Rights Committee closes its one hundred and twenty-ninth session, its first ever held online, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26125&LangID=E> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

14 CCPR Centre for civil and political rights, Individual Communications, abrufbar unter: <http://ccprcentre.org/individual-communications> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

IV. Zulässigkeitsfragen

Der Ausschuss prüft zunächst die Zulässigkeit der Individualbeschwerde gemäß Art. 1 bis Art. 3 und Art. 5 Abs. 2 FP I.¹⁵

1. Beschwerdebefugnis/Opfereigenschaft

Die beschwerdeführende Person muss durch eine Handlung oder eine Unterlassung des Vertragsstaates persönlich in ihren Rechten tatsächlich beeinträchtigt sein.

Es zählt die bereits vergangene oder unmittelbar bevorstehende Verletzung eines oder mehrerer Rechte, die durch den Pakt geschützt werden. Die beschwerdeführende Person muss darlegen, dass ihre Betroffenheit mehr als eine rein theoretische Möglichkeit darstellt.¹⁶

Darüber hinaus dürfen grundsätzlich nur Individuen, die selbst betroffen sind, den Ausschuss befassen. Das Vorbringen einer Beschwerde in abstrakter Form, im Wege der *Actio popularis*, ist unzulässig. Um eine unzulässige *Actio popularis* handelte es sich im Fall *Polat Bekzhan, Leon Weaver Jr. und Helmut Echtle gegen Kasachstan*.¹⁷ Die Beschwerdeführer machten neben ihren eigenen Rechten auch eine Verletzung der Religionsfreiheit der 17 500 in Kasachstan lebenden Zeugen Jehovas geltend, ohne hierfür Gründe vorzubringen oder von diesen bevollmächtigt worden zu sein.

Die Tatsache, dass sich die Zuständigkeit des Ausschusses auf die Prüfung von Beschwerden, die von oder im Namen von natürlichen Personen eingereicht werden, beschränkt, schließt für die beschwerdeführende Person nicht aus, Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf juristi-

sche Personen als Verletzung ihrer eigenen Rechte geltend zu machen.¹⁸ Im Fall *Ahmed Tholal und Jeehan Mahmood gegen die Malediven* war der Ausschuss daher der Ansicht, dass neben der nationalen Menschenrechtseinstitution auch deren Mitglieder sich auf eine Verletzung der Meinungsfreiheit durch Vorwürfe, Feststellungen und Richtlinien des Obersten Gerichtshofs berufen konnten.¹⁹

In *Karel Malinovsky, Vladimir Malinovsky, Alexander Malinovsky und Katerina Malin gegen die Tschechische Republik*²⁰ befasste sich der Ausschuss – wie wiederholt in den 1990er und 2000er Jahren²¹ – mit Rückgewähr- und Entschädigungsansprüchen nach Vertreibung und Enteignungen durch das kommunistische Regime in der ehemaligen Tschechoslowakei. Die Beschwerdeführer:innen machten geltend, dass der Vertragsstaat durch die Anwendung des Gesetzes Nr. 87/1991, das für die Rückgewähr von Eigentum die tschechische Staatsbürgerschaft voraussetzt, ihre Rechte aus Art. 26 des Paktes verletzt habe. Der Vertragsstaat argumentierte unter Berufung auf eine Entscheidung des Europäischen

15 Ausführlich dazu: *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, 2. Aufl. 2007, S. 59–100.

16 *Ahmed Tholal und Jeehan Mahmood ./. Malediven*, Auffassung vom 2. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/3248/2018, Nr. 7.4.

17 *Polat Bekzhan, Leon Weaver Jr. und Helmut Echtle ./. Kasachstan*, Auffassung vom 30. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2661/2015, Nr. 8.4.

18 *Daher Ahmed Farah ./. Djibouti*, Auffassung vom 4. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/3593/2019, Nr. 6.3; *Isabel López Martínez, Gladys Cecilia Rincón de Múnera, Nadín José Múnera Rincón et. al. ./. Kolumbien*, Auffassung vom 9. September 2015, UN-Dok. CCPR/C/128/D/3076/2017, Nr. 8.3.

19 *Ahmed Tholal und Jeehan Mahmood ./. Malediven* (Fn. 16); beachte die abweichende Stellungnahme der Ausschussmitglieder Heyns, Santos Pais und Zimmermann, wonach die Beschwerdeführer durch die gerichtliche Entscheidung – anders als in einem Strafverfahren – nicht tatsächlich persönlich und unmittelbar, sondern nur in ihrer beruflichen Stellung betroffen sind, siehe Annex, Nr. 2–8.

20 *Karel Malinovsky, Vladimir Malinovsky, Alexander Malinovsky und Katerina Malin ./. Tschechische Republik*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2839/2016, Nr. 6.7.

21 Siehe z. B. *Gunda Meyer*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2007 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2008, S. 263–283 (281); *Anne Foith*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2008 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2009, S. 215–232 (232).

Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wegen angeblicher Verletzung des Rechts auf Eigentum, dass die Beschwerdeführer:innen ihre Opfereigenschaft i. S. d. Art. 1 FP I verloren hätten, da ihnen 99,4 % der Fläche des konfiszierten Lands zurückgegeben wurde. Der Ausschuss führte aus, dass es bei dem im gegenwärtigen Fall gerügten Diskriminierungsverbot – anders als bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung wegen angeblicher Eigentumsverletzung – maßgeblich darauf ankomme, ob die Beschwerdeführer:innen noch in der Lage sind, nachzuweisen, dass sie infolge des Handelns des Vertragsstaats einen Nachteil erlitten haben. Da die nicht zurückgewährte Fläche 30,6 % des Gesamtwerts des beanspruchten Eigentums entsprach und die Beschwerdeführer:innen damit hinreichend belegen konnten, weiterhin unter den für sie schädlichen Folgen der innerstaatlichen Norm zu leiden, waren sie folglich als Opfer i. S. d. Art. 1 FP I anzusehen.

2. *Hinreichende Substantiiertheit der Beschwerde*

Die behauptete Verletzung muss gemäß Art. 99 lit. b S. 1 VerfO hinreichend substantiiert dargelegt werden. Dazu müssen die Behauptungen durch die Beibringung von entsprechendem Beweismaterial belegt werden.²² Eine mangelhafte Substantiiertheit hinsichtlich einer behaupteten Verletzung führt aber nicht zwingend zur Unzulässigkeit der gesamten Beschwerde. Es können auch nur Teile von der weiteren Prüfung ausgeschlossen werden. Dies traf auch 2020 auf eine Vielzahl der behandelten Fälle zu.²³

22 M.Z. ./ *Usbekistan*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2689/2015, Nr. 9.5–9.8; *Erzhan Sadykov ./ Kasachstan*, Auffassung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2456/2014, Nr. 6.8.

23 Beispielsweise J.I. ./ *Schweden*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/3032/2017, Nr. 6.4; *Isabel López Martínez, Gladys Cecilia Rincón de Múnera, Nadín José Múnera Rincón et. al. ./ Kolumbien* (Fn. 18), Nr. 8.4; *Oleg Volchek ./ Belarus*, Auffassung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2337/2014, Nr. 6.6–

3. *Zuständigkeit ratione materiae*

Der Beschwerdegegenstand muss eine Verletzung von Rechten aus dem Zivilpakt oder seinen Fakultativprotokollen zum Inhalt haben.

Im Fall *F.A.J. und B.M.R.A. gegen Spanien*²⁴ verteidigte der Ausschuss seine bisherige Praxis, wonach – auch wenn im Pakt nicht ausdrücklich benannt – das Verschwindenlassen von Personen Fragen unter mehreren Artikeln des Paktes aufwirft, insbesondere unter den Artikeln 6, 7, 9 und 16. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Ausschusses für das Verschwindenlassen lehnte der Ausschuss ab.

Eine weitere Beschwerde hat der Ausschuss *ratione materiae* als unzulässig abgewiesen, welche eine Verletzung des Rechts auf Eigentum aus Art. 17 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beklagte, welches der Pakt allerdings nicht schützt.²⁵ Auch die generelle Verpflichtung der Vertragsstaaten aus Art. 2 ist für sich genommen kein tauglicher Beschwerdegegenstand, sondern kann nur in Verbindung mit einer konkreten Verpflichtung aus dem Zivilpakt geltend gemacht werden. Wird sie separat geltend gemacht, wird dieser Teil der Beschwerde als unzulässig abgewiesen.²⁶

4. *Zuständigkeit ratione temporis*

Die Beschwerde ist nur zulässig, soweit sich die behauptete Vertragsverletzung *nach* In-

6.8; *Damir Nurlanuly ./ Kasachstan*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2546/2015, Nr. 8.5–8.6.

24 *F.A.J. und B.M.R.A. ./ Spanien*, Entscheidung vom 28. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/3599/2019, Nr. 7.3.

25 *Karel Malinovsky, Vladimir Malinovsky, Alexander Malinovsky und Katerina Malin ./ Tschechische Republik* (Fn. 20), Nr. 6.4.

26 *Lukpan Akhmedyarov ./ Kasachstan*, Auffassung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2535/2015, Nr. 8.7; *X ./ Island*, Auffassung vom 22. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2818/2016, Nr. 6.5.

krafttreten des Zivilpakts und des FP I im betreffenden Staat zugetragen hat. Andernfalls ist die Beschwerde *ratione temporis* unzulässig, es sei denn, die ursprüngliche Verletzungshandlung wirkt fort.²⁷

Im Fall *F. A. J. und B. M. R. A. gegen Spanien*²⁸ bekräftigte der Ausschuss seine Argumentation aus dem Vorjahr²⁹, dass Art. 2 Abs. 3, auf den sich die Beschwerdeführerinnen i. V. m. Art. 6, 7, 9 und 16 beriefen, unter außergewöhnlichen Umständen eine anhaltende Verpflichtung zur Untersuchung fort-dauernder Verletzungen begründen kann, die vor dem Inkrafttreten des Paktes und des FP I für den Vertragsstaat eingetreten sind. Darunter fallen insbesondere Fälle des gewaltsamen Verschwindenlassens. Die Eltern bzw. Großeltern der Beschwerdeführerinnen verschwanden während des spanischen Bürgerkrieges im Jahr 1936, also 41 Jahre vor dem Inkrafttreten des Paktes bzw. 49 Jahre vor dem Inkrafttreten des FP I für den Vertragsstaat. Der Ausschuss gelangte zu der Ansicht, dass die den angeblichen Verletzungen zugrundeliegenden Tatsachen bereits so lange zurücklagen, dass es unangemessen sei, die Ratifizierung des Paktes durch den Vertragsstaat als eine aktive Verpflichtung dahingehend zu betrachten, das Verschwindenlassen der Angehörigen der Beschwerdeführerinnen zu untersuchen. Der Ausschuss wies außerdem darauf hin, dass Beschwerdeführer:innen ihre Mitteilungen nicht mit übermäßiger oder unerklärter Verzögerung einreichen sollten, sobald sie erkennen oder erkennen sollten, dass keine Untersuchung eingeleitet wurde oder eine solche untätig geblieben oder unwirksam geworden war.³⁰

27 *F. A. J. und B. M. R. A. ./ Spanien* (Fn. 24), Nr. 7.6.

28 *Ibidem*, Nr. 7.5–7.7; vgl. dazu auch *Greta Reeh*, Herausragende Entscheidungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte von 2019 und 2020, in: *EuGRZ* 2021, S. 353–359 (354 f.).

29 Siehe bereits *K. K. und andere ./ Russische Föderation*, Entscheidung vom 5. November 2019, UN-Dok. CCPR/C/127/D/2912/2016, Nr. 6.4.

30 *F. A. J. und B. M. R. A. ./ Spanien* (Fn. 24), Nr. 7.7.

5. *Zuständigkeit ratione loci*

In zwei parallelen Entscheidungen, *A. S., D. I., O. I. und G. D. gegen Malta*³¹ und *gegen Italien*³², zur Seenotrettung befasste sich der Ausschuss mit der Zuständigkeit *ratione loci*.³³ Der Schiffbruch ereignete sich unstrittig außerhalb des Hoheitsgebiets der beiden Vertragsstaaten. Der Ausschuss führte aus, dass es nach den Grundsätzen der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36³⁴ zum Recht auf Leben maßgeblich darauf ankommt, ob die Vertragsstaaten effektive Kontrolle über die in Seenot befindlichen Personen ausübten.³⁵ Dies bejahte der Ausschuss für Malta, da sich das in Seenot geratene Schiff in dem maltesischen Such- und Rettungsgebiet im Sinne des Internationalen Übereinkommens von 1979 zur Seenotrettung³⁶ befand und Malta formell die Kontrolle über die Rettungsmaßnahme übernahm.³⁷ Auch im Parallelverfahren gegen Italien war der Ausschuss der Ansicht, dass sich die Betroffenen unter der effektiven Kontrolle des Vertragsstaates befanden. Dies folgte der Ausschuss zum ersten Mal aus dem „besonderen Abhängigkeitsverhältnis“ zwischen den in Seenot geratenen Personen und Italien.³⁸ Dieses Verhältnis erwachse neben dem Erstkontakt des Schiffes mit italienischen Behörden, der unmittelbaren Nähe eines italienischen Rettungsschiffes zum Schiffbruch und der fortlaufenden Beteiligung der italienischen Behörden an der Rettungsaktion auch aus den seerechtlichen

31 *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Malta*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/3034/2017, Nr. 6.3–6.7.

32 *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Italien*, Auffassung vom 4. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/3042/2017, Nr. 7.4–7.8.

33 Vgl. hierzu auch *Reeh* (Fn. 28), S. 357 f.

34 General Comment Nr. 36 (2018) Article 6: Right to Life, UN-Dok. CCPR/C/GC/36, Nr. 63.

35 *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Malta* (Fn. 31), Nr. 6.5; *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Italien* (Fn. 32), Nr. 7.5.

36 Internationales Übereinkommen von 1979 zur Seenotrettung, BGBl. 1982, Teil II, Nr. 20, S. 486.

37 *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Malta* (Fn. 31), Nr. 6.7.

38 *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Italien* (Fn. 32), Nr. 7.8.

Pflichten, mit anderen Staaten bei Rettungsmaßnahmen zu kooperieren.³⁹

6. Missbrauch des Beschwerderechts

Der Ausschuss kann die Beschwerde nach Art. 3 FP I für unzulässig erklären, wenn sie anonym ist, der Ausschuss zu der Feststellung kommt, dass die beschwerdeführende Person ihr Beschwerderecht missbraucht oder die Beschwerde mit den Bestimmungen des Paktes unvereinbar ist.

Nach Art. 99 lit. c VerfO kann ein Missbrauch des Beschwerderechts vorliegen, wenn die Beschwerde über fünf Jahre nach der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs oder über drei Jahre nach Abschluss eines Verfahrens der internationalen Zusammenarbeit eingereicht wird, sofern keine Gründe ersichtlich sind, welche die Verzögerung rechtfertigen.⁴⁰ Eine Rechtfertigung für eine achtzehnjährige bzw. zehnjährige Verzögerung sah der Ausschuss weder in der Tatsache, dass ein Beschwerdeführer im Gefängnis saß,⁴¹ noch darin, dass ein Beschwerdeführer sich auf seine juristische Laienhaftigkeit bzw. Unkenntnis von Rechten berief.⁴² Die Beschwerden wurden daher jeweils als rechtsmissbräuchlich abgewiesen.

7. Rechtswegerschöpfung

Gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. b FP I müssen vor Erhebung der Beschwerde alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sein. Dazu muss von

allen Mitteln Gebrauch gemacht werden, die wirksam erscheinen und der beschwerdeführenden Person tatsächlich verfügbar sind.⁴³

In dem oben geschilderten Fall *M. J. V. und A. A. M. gegen Spanien* war der Ausschuss der Ansicht, dass die Beschwerdeführerinnen, deren Angehörige während des Spanischen Bürgerkrieges im Jahr 1936 verschwunden waren, hinsichtlich einer Verletzung ihrer eigenen Rechte aus Art. 7 i. V. m. Art. 2 Abs. 3 den Rechtsweg nicht ausreichend erschöpft hatten.⁴⁴ Bemerkenswert sind die abweichenden Auffassungen der Ausschussmitglieder *Bulkan, Tigroudja, Achour, Fathalla, Kran* und *Quezada*. Sie argumentierten, dass das Amnestiegesetz und die strukturellen Hindernisse für die Opfer ein Klima der Straflosigkeit für schwere und massive Verletzungen der Menschenwürde geschaffen hätten. Da der Vertragsstaat es außerdem versäumt habe, den Beschwerdeführerinnen Informationen über alternative Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen, befanden sie die Beschwerde für zulässig.⁴⁵

Innerstaatliche Rechtsbehelfe, die objektiv keine Aussicht auf Erfolg haben, müssen nicht ausgeschöpft werden.⁴⁶ Beschwerdeführer:innen müssen bei der Verfolgung der verfügbaren Rechtsbehelfe jedoch die gebotene Sorgfalt walten lassen; bloße Zweifel oder Annahmen über deren Wirksamkeit entbinden die beschwerdeführende Person nicht davon, sie zu erschöpfen.⁴⁷ Im Verfahren *A. S., D. I., O. I. und G. D. gegen Malta* wies der Ausschuss die Beschwerde als unzuläs-

39 Die Entscheidung war unter den Ausschussmitgliedern umstritten, siehe die gemeinsame Stellungnahme der Ausschussmitglieder Shany, Heyns und Pazartzis (Annex 1) sowie die Sondervoten der Ausschussmitglieder Zimmermann (Annex 2) und Moore (Annex 3).

40 *M. I. ./ Russische Föderation*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2534/2015, Nr. 6.5.

41 *Ibidem*, Nr. 6.6.

42 *A. T. ./ Russische Föderation*, Entscheidung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2517/2014, Nr. 8.4.

43 *D. G., D. G., E. B. et al. ./ Philippinen*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2568/2015, Nr. 6.3; *E. I. G. R. ./ Spanien*, Entscheidung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2639/2019, Nr. 7.3.

44 *F. A. J. und B. M. R. A. ./ Spanien* (Fn. 24), Nr. 7.8.

45 *Ibidem*, Annex 2, Nr. 4.

46 *B. P. und P. B. ./ Niederlande*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2974/2017, Nr. 9.3.

47 *A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Malta* (Fn. 31), Nr. 6.9; *Kurmanbek Chynybekov ./ Kirgistan*, Auffassung vom 30. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2429/2014, Nr. 6.4.

sig ab, da die Beschwerdeführer:innen ihre Beschwerde vor keiner gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Stelle geltend machten, einschließlich der Möglichkeit, eine Strafanzeige einzulegen.⁴⁸ Kritisch zu der Entscheidung äußerten sich die Ausschussmitglieder *Bulkan, Laki Muhumuza, Zyberi* und *Tigroudja*. Da der Vertragsstaat seine Pflicht nicht erfüllt habe, von Amts wegen die Vorfälle zu untersuchen, sei eine Ausnahme vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung geboten.⁴⁹

In mehreren Verfahren argumentierten Belarus⁵⁰, Russland⁵¹ und Kasachstan⁵², dass zur Erschöpfung des Rechtswegs auch die Überprüfung einer rechtskräftigen Entscheidung durch die Staatsanwaltschaft bzw. den Gerichtspräsidenten nötig sei. Der Ausschuss wiederholte seine Spruchpraxis, wonach es sich hierbei um einen außerordentlichen Rechtsbehelf handelt und der Vertragsstaat daher nachweisen muss, dass eine begründete Aussicht besteht, dass solche Anträge unter den Umständen des Einzelfalles einen wirksamen Rechtsbehelf darstellen.

8. Keine Befassung anderer internationaler Instanzen

Der Ausschuss darf eine Beschwerde gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. a FP I schließlich auch nur dann überprüfen, wenn dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird.⁵³ „Dieselbe Sache“ ist so zu verstehen, dass dieselbe Person denselben Gegenstand vor einer anderen internationalen Instanz vorbringt.⁵⁴ Das Verbot bezieht sich darauf, dass dieselbe Sache von der anderen Instanz auch tatsächlich konkurrierend geprüft wird.⁵⁵

Hinsichtlich Verfahren vor dem EGMR wiederholte der Ausschuss seine Spruchpraxis, dass in Fällen, in denen der EGMR die Beschwerde als unzulässig abweist, die Rechtssache nur i.S.d. Art. 5 Abs. 2 lit. a FP I als durch den Gerichtshof geprüft gilt, soweit dieser seine Unzulässigkeitsklärung nicht nur auf Verfahrensgründe stützt, sondern auch auf Gründe, die bis zu einem gewissen Grad eine Prüfung der Begründetheit des Falles beinhalten.⁵⁶ Selbst in Fällen, in denen der EGMR Beschwerden mangels des Anscheins einer Verletzung für unzulässig erklärt, dies aber nur sehr begrenzt begründet, geht der Ausschuss nicht von einer Prüfung in der Sache durch den EGMR aus.⁵⁷

48 A. S., D. I., O. I. und G. D. ./ Malta (Fn. 31), Nr. 6.9.

49 Ibidem, Annex 2, Nr. 5–6 und Annex 3, Nr. 5.

50 *Vladimir Malei ./ Belarus*, Auffassung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2404/2014, Nr. 8.4; *Gennady Yakovitsky und Aleksandra Yakovitskaya ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 7.4; *Svetlana Goldade ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 7.4; *Leonid Markhotko ./ Belarus*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2713/2015, Nr. 6.3.

51 *Y. Sh. ./ Russische Föderation*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2815/2016, Nr. 8.4.

52 *Zhanna Baytelova ./ Kasachstan*, Auffassung vom 22. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2520/2015, Nr. 8.3; *Lukpan Akhmedyarov ./ Kasachstan* (Fn. 26), Nr. 8.3; *Ayauzhan Kurtinbaeva ./ Kasachstan*, Auffassung vom 5. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2540/2015, Nr. 8.3; *Tazabek Sambetbai ./ Kasachstan*, Auffassung vom 30. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2418/2014, Nr. 11.3.

53 Um ein solches „internationales Untersuchungs- und Streitregelungsverfahren“ handelt es sich nach Ansicht des Ausschusses nicht beim UN-Menschenrechtsrat, siehe *Alberto Velásquez Echeverri ./ Kolumbien*, Auffassung vom 21. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2931/2017, Nr. 8.2.

54 *J. A. N. C. ./ Kolumbien*, Entscheidung vom 24. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2922/2016, Nr. 7.4.

55 Z. B. bejahend bei parallelem Verfahren vor Kinderrechtsausschuss in *S. H. ./ Finnland*, Entscheidung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2381/2014, Nr. 12.3.

56 Z. B. *W. E. O. ./ Schweden*, Entscheidung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2741/2016, Nr. 9.2; *U. M. H. ./ Schweden*, Entscheidung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2742/2016, Nr. 9.2.

57 *W. E. O. ./ Schweden* (Fn. 56), Nr. 9.3; *U. M. H. ./ Schweden* (Fn. 56), Nr. 9.3; *J. D. P. und K. E. P. ./ Schweden*, Entscheidung vom 23. Juli 2020, UN-

V. Materiellrechtliche Fragen

Im Jahr 2020 äußerte sich der Ausschuss unter anderem zu folgenden materiellrechtlichen Fragen:

1. *Recht auf Leben (Art. 6)*

Im Fall *A. S., D. I., O. I. und G. D. gegen Italien*⁵⁸ befand der Ausschuss, dass der Vertragsstaat seine Pflichten aus Art. 6 Abs. 1 verletzt hatte, indem er die in Seenot geratenen Beschwerdeführer:innen und ihre Angehörigen nicht rettete. Maßgeblich begründete der Ausschuss die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 mit dem Versäumnis des Vertragsstaates, die gebührende Sorgfalt (*due diligence*) anzuwenden, um das Leben der in Seenot befindlichen Personen zu schützen.⁵⁹ Wie der Ausschuss feststellte, beinhaltet das Recht auf Leben die Verpflichtung, als Reaktion auf vernünftigerweise vorhersehbare Bedrohungen des Lebens alle angemessenen, positiven Maßnahmen zu ergreifen, die den Vertragsstaat nicht übermäßig belasten.⁶⁰ Diese Sorgfaltspflicht, im Rahmen der verfügbaren Mittel die besten Anstrengungen zu unternehmen,⁶¹ verletzte der Vertragsstaat, indem er nicht unverzüglich auf den Notruf reagierte und es versäumte, die Gründe für die angesichts der prekären Situation und der Dringlichkeit der Unterstützung unterlassene rechtzeitige Hilfeleistung überzeugend darzulegen.⁶²

In *Simón Mora Carrero und Alcedo Guaicamacuto Mora Carrero gegen Bolivarische Republik Venezuela* äußerte sich der Ausschuss zu den verfahrensrechtlichen Verpflichtungen des Rechts auf Leben.⁶³ Der Vater der Beschwerdeführer, ein bekannter regionaler Führer der Revolutionären Partei Venezuelas, war, nachdem er mehrere Regierungsbeamt:innen und Mitarbeiter:innen eines staatlichen Unternehmens mit Schmuggelvorwürfen bezichtigt hatte, aus vermeintlich politisch motivierten Gründen gewaltsam verschwunden. Der Ausschuss führte aus, dass die Schutzpflicht nicht nur die Pflicht umfasst, den willkürlichen Entzug von Leben zu verhindern, sondern auch mögliche Fälle von unrechtmäßigen Tötungen zu untersuchen, die Verantwortlichen zu bestrafen sowie volle Wiedergutmachung zu leisten. Der Ausschuss verneinte eine Paktverletzung in Anbetracht der Tatsache, dass der Vertragsstaat – mangels Anzeige der vor dem gewaltsamen Verschwinden erfolgten Drohungen – keine Kenntnis von einer realen und unmittelbaren Gefahr für das Leben des Vaters der Beschwerdeführer hatte.⁶⁴ Schließlich handele es sich bei der Schutzpflicht um eine Handlungs- und keine Ergebnispflicht. Zu einem anderen Ergebnis kamen die Ausschussmitglieder *Santos Pais* und *Zyberi* in ihrer gemeinsamen abweichenden Stellungnahme. In Ermangelung einer umfassenden Such- und Ermittlungsstrategie sowie jeglicher Erklärung des Vertragsstaats bezüglich des mangelnden Fortschritts bei den Ermittlungen sahen sie die Paktrechte aus Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 6 und 7 als verletzt an.⁶⁵

Dok. CCPR/C/129/D/2743/2016, Nr. 9.3; *B. A. E. W. und E. M. W. / Schweden*, Entscheidung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2744/2016, Nr. 9.3; *Alain Rosenberg und Sabine Jacquart / Frankreich*, Auffassung vom 14. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2584/2015, Nr. 7.4.

58 *A. S., D. I., O. I. und G. D. / Italien* (Fn. 32), Nr. 8.8; vgl. hierzu auch *Reeh* (Fn. 28), S. 358.

59 *A. S., D. I., O. I. und G. D. / Italien* (Fn. 32), Nr. 8.5.

60 *Ibidem*, Nr. 8.3.

61 *Ibidem*, Annex 4, Nr. 3.

62 *A. S., D. I., O. I. und G. D. / Italien* (Fn. 32), Nr. 8.5; siehe auch das zustimmende Sondervotum von Ausschussmitglied *Santos Pais*, Annex 5, Nr. 11.

Art. 6 Abs. 2 S. 1 erlaubt in Staaten, in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist, Todesurteile für die schwersten Verbrechen zu verhängen. Auf diesen Absatz berief sich Belarus in einem Fall, in dem die Todesstrafe gegen den Vater der Beschwerdeführer:innen

63 *Simón Mora Carrero und Alcedo Guaicamacuto Mora Carrero / Bolivarische Republik Venezuela*, Auffassung vom 11. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/3018/2017, Nr. 9.5.

64 *Ibidem*, Nr. 9.6.

65 *Ibidem*, Annex 1, Nr. 7–9.

vollstreckt worden war.⁶⁶ Der Vater der Beschwerdeführerin war zwar wegen Mordes und somit einer der schwersten Strafen i.S.d. Art 6 Abs. 2 S. 1 verurteilt worden. Jedoch erinnerte der Ausschuss in Bezugnahme auf seine Allgemeinen Bemerkungen Nr. 32⁶⁷ und 36⁶⁸ daran, dass in Fällen von Prozessen, die zur Verhängung der Todesstrafe führen, strenge Anforderungen an ein faires Verfahren erfüllt sein müssen. Im vorliegenden Fall wurde gegen Verfahrensgarantien und damit gegen Art. 6 verstoßen, indem die Unschuldsvermutung nicht beachtet wurde.⁶⁹ Dies äußerte sich darin, dass der Vater der Beschwerdeführerin während des Prozesses in einen Käfig gesperrt und mit Handschellen gefesselt war.

Darüber hinaus wurde das Recht auf Leben aus Art. 6 wie auch in den Vorjahren häufig im Zusammenhang mit Fällen des Verschwindenlassens behandelt, insbesondere während des Konflikts in den 1990er Jahren in Algerien.⁷⁰ Der Ausschuss verwies auf seine bisherige Spruchpraxis und seine Abschließenden Bemerkungen zum vierten Staatenbericht von Algerien⁷¹, wonach der

Vertragsstaat das individuelle Schicksal jedes Einzelnen prüfen muss und sich nicht pauschal darauf berufen darf, dass solche Fälle bereits durch die Umsetzung der Charta für Frieden und nationale Aussöhnung beigelegt wurden.⁷²

2. *Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 7)*

Wie auch in den Jahren zuvor befasste sich der Ausschuss im Zusammenhang mit Art. 7 auch im Jahr 2020 in mehreren Beschwerden mit Abschiebungen oder der Ausweisung an einen anderen Staat. In *A.G., I.Y., I.O. et al. gegen Angola*⁷³ wandten sich die Beschwerdeführer:innen, die zwischen 2011 und 2016 nach Angola reisten, um an einer den Idealen Fetullah Gülens folgenden Schule zu unterrichten, gegen die vom Vertragsstaat gegenüber allen Lehrkräften erlassene Ausweisungsverfügung. Der Ausschuss erinnerte an seine Allgemeine Bemerkung Nr. 31 (2004), wonach Vertragsstaaten verpflichtet sind, eine Person nicht auszuweisen, wenn es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass dadurch eine reale Gefahr der Verletzung von Art. 6 oder 7 droht.⁷⁴ Mangels einer erforderlichen Einzelfallprüfung, die die Folgen der persönlichen und familiären Situation der Beschwerdeführer:innen in der Türkei gebührend berücksichtigte, stellte der Ausschuss fest, dass Angola seine *Non-Refoulement*-Verpflichtungen unter Art. 7 verletzt hatte.⁷⁵ In zwei weiteren Beschwerden betreffend Abschiebungen nach Nige-

66 *Gennady Yakovitsky und Aleksandra Yakovitskaya ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 8.4.

67 General Comment Nr. 32 (2007) Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial, UN-Dok. CCPR/C/GC/32, Nr. 59.

68 General Comment Nr. 36 (2018) Article 6: Right to Life (Fn. 34), Nr. 35, 41.

69 *Gennady Yakovitsky und Aleksandra Yakovitskaya ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 8.5.

70 *Aïcha Habouchi ./ Algerien*, Auffassung vom 27. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2819/2016; *Djegdjigua Cherguit ./ Algerien*, Auffassung vom 27. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2828/2016; *Malika Bendjael und Merouane Bendjael ./ Algerien*, Auffassung vom 27. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2893/2016; *Rachid Braïh ./ Algerien*, Auffassung vom 27. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2924/2016; *Ahmed Souaiene und Aïcha Souaiene ./ Algerien*, Auffassung vom 27. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/3082/2017; *Tassadit Berkaoui ./ Algerien*, Auffassung vom 19. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2639/2015; *Fatima Rsiwi ./ Algerien*, Auffassung vom 19. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2843/2016.

71 UN-Dok. CCPR/C/DZA/4 vom 23. Februar 2017; siehe hierzu *Marlene Wagner*, Bericht über

die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2018 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2019, S. 108–135 (120 f.).

72 *Z.B. Aïcha Habouchi ./ Algerien* (Fn. 70), Nr. 8.2; *Djegdjigua Cherguit ./ Algerien* (Fn. 70), Nr. 7.2.

73 *A.G., I.Y., I.O. et al. ./ Angola*, Auffassung vom 21. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/3106-3122/2018.

74 General Comment Nr. 31 (2004) on the nature of the general legal obligation imposed on states, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Nr. 12.

75 *A.G., I.Y., I.O. et al. ./ Angola* (Fn. 73), Nr. 7.6.

rien⁷⁶ bzw. Afghanistan⁷⁷ gegen Schweden stellte der Ausschuss jeweils keine Verletzung von Art. 7 fest.

Daneben beschäftigte er sich auch in zahlreichen anderen Fällen mit dem Verbot von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – die meisten davon gegen Kirgistan.⁷⁸ So auch im Fall *Kochkonbay Bekbolot Uulu gegen Kirgistan*, in dem der Beschwerdeführer geltend machte, von drei Polizeibeamten in seinem Haus verhaftet, mit Handschellen gefesselt und auf dem Polizeirevier zu einem Geständnis gedrängt worden zu sein.⁷⁹ Beamte hätten, nachdem er sich weigerte zu gestehen, ihm gedroht und ihm mit Boxhandschuhen auf den Kopf, in Nieren, die Brust und den Bauch sowie mit einem Schlagstock auf die Fußsohlen geschlagen. Nach seiner Freilassung auf Drängen eines befreundeten Polizeibeamten musste der Beschwerdeführer insgesamt für 32 Tage in stationäre Behandlung.⁸⁰ Der Ausschuss erinnerte daran, dass ein Vertragsstaat für die Sicherheit jeder Person, die er in Gewahrsam hält, verantwortlich ist, und dass es, wenn eine in Gewahrsam befindliche Person Anzeichen von Verletzungen aufweist, dem Vertragsstaat obliegt, den Beweis zu erbringen, dass er

für diese Verletzungen nicht verantwortlich ist.⁸¹ Der Ausschuss verwies zudem auf seine bisherige Spruchpraxis, wonach in Fällen von Folter und Misshandlung die beschwerdeführende Person oftmals nicht den gleichen bzw. im Gegensatz zum Vertragsstaat häufig auch keinen Zugang zu den einschlägigen Informationen und Beweisen hat und mithin die Beweislast in solchen Fällen nicht allein auf der beschwerdeführenden Person liegen kann. Im gegenwärtigen Fall war mangels anderer Argumente des Vertragsstaates den detaillierten Foltervorwürfen des Beschwerdeführers daher gebührend Gewicht beizumessen. Der Ausschuss kam somit zu dem Ergebnis, dass der Beschwerdeführer in seinem Recht aus Art. 7 verletzt wurde.

3. *Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person; Verfahrensgarantien bei Freiheitsentziehung (Art. 9)*

Nach Art. 9 hat jedermann ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden.

Im Fall *Saladdin Mammadov, Rashad Niftaliyev und Sadagat Abbasova gegen Aserbaidshan* wurden die Beschwerdeführer – drei Zeugen Jehovas – während einer friedlichen religiösen Zusammenkunft im Hause eines der Beschwerdeführer in Polizeigewahrsam genommen und sechs Stunden lang festgehalten.⁸² Der Ausschuss erinnerte daran, dass der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung weit zu verstehen ist. „Willkür“ sei nicht mit „gegen das Gesetz“ gleichzusetzen, sondern müsse weiter ausgelegt werden, um Elemente der Unangemessenheit, der Ungerechtigkeit, der fehlenden Vorhersehbarkeit und des ordnungsgemäßen Verfahrens einzubeziehen.⁸³ So sei die Festnahme oder Inhaftierung als Strafe für die

76 *A.E. / Schweden*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/3300/2019.

77 *J.I. / Schweden* (Fn. 23); bemerke abweichende Stellungnahme des Ausschussmitglieds Zyberi, wonach im konkreten Fall aufgrund des christlichen Glaubens des Beschwerdeführers im Fall der Abschiebung nach Afghanistan eine Verletzung von Art. 7 drohe, Annex.

78 *Z.B. Zhanysbek Khalmamatov / Kirgistan*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2384/2014; *Shukurillo Osmonov / Kirgistan*, Auffassung vom 10. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2710/2015; *Bakhadyr Dzhu-raev / Kirgistan*, Auffassung vom 29. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2160/2012; *Sharobodin Yuldashev / Kirgistan*, Auffassung vom 29. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2405/2014; *Kazybek Usekeev / Kirgistan*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/3000/2017.

79 *Kochkonbay Bekbolot Uulu / Kirgistan*, Auffassung vom 29. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2400/2014, Nr. 7.2.

80 *Ibidem*, Nr. 7.3.

81 *Ibidem*, Nr. 7.4.

82 *Saladdin Mammadov, Rashad Niftaliyev und Sadagat Abbasova / Aserbaidshan*, Auffassung vom 15. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2928/2017, Nr. 7.8–7.10.

83 *Ibidem*, Nr. 7.10.

legitime Ausübung der durch den Pakt garantierten Rechte, einschließlich der Religionsfreiheit, willkürlich. Der Ausschuss erkannte an, dass die Zeugen Jehovas einem Muster von Schikanen durch die Behörden des Vertragsstaates ausgesetzt waren und die Polizeibeamten sie am Tag ihrer Verhaftung und Inhaftierung nicht über die gegen sie erhobenen Vorwürfe informierten. Die Festnahme und Inhaftierung der Beschwerdeführer stellten eine Bestrafung für die legitime Ausübung ihres Rechts auf Bekundung ihrer religiösen Überzeugungen dar und waren daher willkürlich i.S.d. Art. 9 Abs. 1.

4. *Beschränkung der Ausweisung (Art. 13)*

Im bereits erwähnten Fall betreffend die Abschiebung von Lehrkräften einer den Idealen Gülens folgenden Schule in die Türkei äußerte sich der Ausschuss auch zu Art. 13.⁸⁴ Der Ausschuss erinnerte an seine Allgemeine Bemerkung Nr. 15⁸⁵, wonach Art. 13 jeder Ausländer:in das Recht auf eine Entscheidung im eigenen Fall einräumt und daher den Anforderungen von Art. 13 nicht durch Gesetze oder Entscheidungen entsprochen werden kann, die kollektive oder massenhafte Ausweisungen vorsehen.⁸⁶ Dementsprechend gelangte der Ausschuss zu der Auffassung, dass der Präsidialerlass, der die Beschwerdeführer:innen kollektiv und ohne Berücksichtigung des Einzelfalls auswies, sowie das Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs für die Beschwerdeführer:innen, um Gründe gegen ihre Ausweisung vorzubringen und ihren Fall von der zuständigen Behörde überprüfen zu lassen, mit Art. 13 nicht vereinbar waren.⁸⁷

84 A. G., I. Y., I. O. et al. ./ Angola (Fn. 73), Nr. 7.7-7.9.

85 General Comment Nr. 15 (1986): The position of aliens under the Covenant, UN-Dok. CCPR/C/GC/15, Nr. 10.

86 A. G., I. Y., I. O. et al. ./ Angola (Fn. 73), Nr. 7.9.

87 Ibidem, Nr. 7.9.

5. *Recht auf ein faires Verfahren (Art. 14)*

Auch 2020 hatte der Ausschuss zahlreiche Fälle im Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten während des Verfahrens zu beurteilen. So befasste sich der Ausschuss etwa im Fall *Evgeny Bryukhanov gegen die Russische Föderation* mit dem Recht des Beschwerdeführers, Zeugen zu benennen, deren Anwesenheit zu bewirken und sie zu befragen.⁸⁸ Der Beschwerdeführer konnte im Prozess wegen angeblicher sexueller Nötigung seiner minderjährigen Stieftochter die Hauptzeugen der Anklage, u. a. das Opfer, dessen Lehrerin und Sachverständige, nicht befragen. Der Ausschuss erinnerte an seine Allgemeine Bemerkung Nr. 32 (2007) zum Recht auf Gleichheit vor Gericht und auf ein faires Verfahren⁸⁹, wonach das Recht, die Anwesenheit von Zeugen zu erzwingen und sie zu vernehmen, eine wichtige Verfahrensgarantie ist, um eine wirksame Verteidigung durch den Angeklagten und seinen Rechtsbeistand sicherzustellen.⁹⁰ Zwar erkannte der Ausschuss an, dass Gerichte befugt sind, dieses Recht bis zu einem gewissen Umfang einzuschränken, wenn dies der Schutz der Rechte des Opfers erfordert, was insbesondere bei Minderjährigen der Fall ist. Der Ausschuss nahm in diesem Kontext Bezug auf den Ansatz des EGMR, der bei der Beurteilung, ob ein Angeklagter ein faires Verfahren erhalten hat, die Rechte des vermeintlichen Opfers und die Notwendigkeit, eine erneute Viktimisierung zu verhindern, berücksichtigt. Im gegenwärtigen Fall stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 14 Abs. 3 lit. 3 fest, da der Vertragsstaat eine sachdienliche Erklärung für die Nichtverfügbarkeit der Zeugen schuldig blieb.⁹¹ Bemerkenswert ist die abweichende Stellungnahme der Ausschuss-

88 *Evgeny Bryukhanov ./ Russische Föderation*, Auffassung vom 12. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2367/2014.

89 General Comment Nr. 32 (2007) Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial (Fn. 67), Nr. 39.

90 *Evgeny Bryukhanov ./ Russische Föderation* (Fn. 88), Nr. 9.2.

91 Ibidem, Nr. 9.3.

mitglieder *Sancin*, *Santos Pais* und *Zyberi*⁹², denen zufolge es nicht ausreiche, wenn der Angeklagte beklagt, dass er bestimmte Zeugen nicht befragen darf. Vielmehr müsse der Angeklagte in seinem Antrag begründen, warum es wichtig sei, die betreffenden Zeugen zu vernehmen, und ihre Aussagen müssten für die Wahrheitsfindung und die Wahrung der Verteidigungsrechte erforderlich sein.⁹³

In *Zhavlon Mirzakhodzhaev gegen Kirgistan* befasste sich der Ausschuss mit der durch Art. 14 Abs. 2 geschützten Unschuldsvermutung.⁹⁴ In einer vom kirgisischen Parlament verabschiedeten Resolution wurde der Beschwerdeführer, ein Direktor eines Privatsenders, als einer der Organisatoren der Unruhen im Jahr 2010, die zum Sturz des damaligen Präsidenten führten, und als Teilnehmer an nationalistischen und separatistischen Aktivitäten bezeichnet.⁹⁵ Der Ausschuss stellte fest, dass die Unschuldsvermutung im gegenwärtigen Fall nicht verletzt ist, da der Beschwerdeführer keine Informationen vorgelegt hat, wie die Resolution – ein politisches Dokument – das Strafverfahren in seinem Fall beeinflussen konnte. In ihren abweichenden Stellungnahmen sahen die Ausschussmitglieder *Furuya* und *Tigroudja* bzw. *Zyberi* Art. 14 Abs. 2 hingegen als verletzt an. Sie argumentierten unter Berufung auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 32⁹⁶, dass die Unschuldsvermutung die Pflicht für alle öffentlichen Stellen beinhalte, dem Ergebnis eines Verfahrens nicht vorzugreifen, z. B. indem sie sich öffentlicher Erklärungen enthalten, die die Schuld des Angeklagten bestätigen.⁹⁷ Allein die namentliche Nennung des Beschwerdeführers in der parlamen-

tarischen Resolution begründe daher bereits den Verstoß gegen die Unschuldsvermutung i. S. d. Art. 14 Abs. 2.⁹⁸

6. Anerkennung der Rechtsfähigkeit (Art. 16)

In den bereits erwähnten Fällen des Verschwindenlassens gegen Algerien wurden auch Verletzungen des Rechts der Anerkennung der Rechtsfähigkeit aus Art. 16 festgestellt. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die vorsätzliche Entfernung einer Person aus dem Schutz des Gesetzes eine Verweigerung des Rechts darstelle, diese Person als eine Person vor dem Recht anzuerkennen. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Bemühungen ihrer Angehörigen, Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen zu erhalten, systematisch behindert werden, wie es in den behandelten Fällen regelmäßig der Fall war.⁹⁹

7. Recht auf Privatleben (Art. 17)

Dem Recht auf Privatleben widmete sich der Ausschuss unter anderem im Fall *Hom Bahadur Bagale gegen Nepal*.¹⁰⁰ In diesem waren sechs oder sieben Polizeibeamte in die Wohnung des Beschwerdeführers eingedrungen und hatten eine Durchsuchung vorgenommen, ohne einen Durchsuchungsbefehl vorzulegen. Die Ehefrau und die 14-jährige Tochter des Beschwerdeführers waren verbalen und sexuellen Belästigungen und Morddrohungen durch die Polizeibeamten ausgesetzt, die sie in ihrer Ehre und ihrem Ruf angriffen. Der Ausschuss erinnerte daran, dass das Recht aus Art. 17 gegen alle derartigen Eingriffe und Angriffe garantiert werden müsse, unabhängig da-

92 Ibidem, Annex, Nr. 1-12.

93 Ibidem, Annex, Nr. 11.

94 *Zhavlon Mirzakhodzhaev ./. Kirgistan*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2526/2015.

95 Ibidem, Nr. 2.2-2.3.

96 General Comment Nr. 32 (2007) Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial (Fn. 67), Nr. 30.

97 *Zhavlon Mirzakhodzhaev ./. Kirgistan* (Fn. 94), Annex 1, Nr. 7 und Annex 2, Nr. 4.

98 Ibidem, Annex 1, Nr. 8-9 und Annex 2, Nr. 5.

99 *Z. B. Aïcha Habouchi ./. Algerien* (Fn. 70), Nr. 8.11; *Cherguit ./. Algerien* (Fn. 70), Nr. 7.11; *Malika Bendjael und Merouane Bendjael ./. Algerien* (Fn. 70), Nr. 8.12; *Rachid Braïh ./. Algerien* (Fn. 70), Nr. 6.9; *Ahmed Souaiene und Aïcha Souaiene ./. Algerien* (Fn. 70), Nr. 8.11.

100 *Hom Bahadur Bagale ./. Nepal*, Auffassung vom 2. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2777/2016.

von, ob sie von staatlichen Behörden oder von natürlichen oder juristischen Personen ausgehen, und dass die Durchsuchung der Wohnung einer Person auf die Suche nach notwendigen Beweisen zu beschränken sei und nicht zu einer Belästigung führen dürfe.¹⁰¹ Mangels einer Erklärung des Vertragsstaates maß der Ausschuss den Behauptungen des Beschwerdeführers gebührendes Gewicht bei und kam zu der Ansicht, dass das Eindringen der Polizeibeamten in die Wohnung unter diesen Umständen einen rechtswidrigen Eingriff in dessen Privatsphäre, Familie und Wohnung i. S. d. Art. 17 darstellte.

8. *Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18)*

Im Fall *Jong-bum Bae et al. gegen die Republik Korea* waren die Beschwerdeführer, 31 Zeugen Jehovas, aufgrund ihrer Verweigerung der Wehrpflicht aus Gewissensgründen strafrechtlich verfolgt und für 18 Monate inhaftiert worden.¹⁰² Der Ausschuss wiederholte seine Spruchpraxis, dass – wenn auch nicht explizit so genannt – das Recht auf Kriegsdienstverweigerung sich aus Art. 18 Abs. 1 ableitet, da die Verpflichtung, sich an der Anwendung tödlicher Gewalt zu beteiligen, ernsthaft mit der Gewissensfreiheit in Konflikt geraten kann.¹⁰³ Art. 18 Abs. 1 gibt jedem das Recht, von der Wehrpflicht befreit zu werden, wenn ein solcher Dienst mit seiner Religion oder seinen Überzeugungen nicht vereinbar ist. Der verweigernden Person darf zwar ein Ersatzdienst auferlegt werden, jedoch darf dieser keinen Strafcharakter aufweisen. Dies sei jedoch bei einer 18-monatigen Haftstrafe der Fall. Der Ausschuss erinnerte an seine in den Abschließenden Bemerkungen zum letzten Staatenbericht¹⁰⁴ zum Ausdruck gebrachte

Besorgnis, dass der Vertragsstaat die Auffassungen des Ausschusses in zahlreichen Fällen der Kriegsdienstverweigerung nicht umgesetzt habe.¹⁰⁵ Im gegenwärtigen Fall verletzte die Bestrafung und Inhaftierung die Verweigerer dementsprechend in ihrer Gewissensfreiheit aus Art. 18 Abs. 1.¹⁰⁶

In *Polat Bekzhan, Leon Weaver Jr. und Helmut Echtele gegen Kasachstan* befasste sich der Ausschuss mit dem Recht der Beschwerdeführer aus Art. 18 Abs. 1, ihren Glauben zu bekunden.¹⁰⁷ Den Beschwerdeführern wurde verweigert, religiöse Veröffentlichungen der Zeugen Jehovas einzuführen. In Übereinstimmung mit seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 22¹⁰⁸ ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Freiheit, religiöse Texte oder Veröffentlichungen zu verfassen und zu verbreiten, Teil des Rechts der Beschwerdeführer sei, ihren Glauben zu bekunden, und dass die Verweigerung der Einfuhr der religiösen Veröffentlichungen eine Einschränkung dieses Rechts darstelle.¹⁰⁹ Maßgeblich kam es daher darauf an, ob die Einschränkung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer i. S. v. Art. 18 Abs. 3 erforderlich war. Der Ausschuss wies erneut darauf hin, dass Art. 18 Abs. 3 eng auszulegen ist; Einschränkungen von Art. 18 Abs. 1 müssen gesetzlich vorgeschrieben sein, dürfen nur den in Art. 18 Abs. 3 vorgesehenen Zwecken dienen und müssen erforderlich und angemessen sein.¹¹⁰ Da die Veröffentlichungen im Internet frei zugänglich sind und

schenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2015 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2016, S. 65–83 (81).

101 Ibidem, Nr. 7.12.

102 *Jong-bum Bae et al. ./ Republik Korea*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2846/2016, Nr. 7.2.

103 Ibidem, Nr. 7.3.

104 UN-Dok. CCPR/C/KOR/CO/4 vom 3. Dezember 2015, Ziffer 6 und 45; siehe hierzu bereits *Pascal Nägeler*, Bericht über die Tätigkeit des Men-

105 *Jong-bum Bae et al. ./ Republik Korea* (Fn. 102), Nr. 7.4.

106 Ibidem, Nr. 7.5.

107 *Polat Bekzhan, Leon Weaver Jr. und Helmut Echtele ./ Kasachstan* (Fn. 17), Nr. 9.2–9.10.

108 General Comment Nr. 22 (1993): The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18), UN-Dok. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 4, Nr. 4.

109 *Polat Bekzhan, Leon Weaver Jr. und Helmut Echtele ./ Kasachstan* (Fn. 17), Nr. 9.2.

110 Ibidem, Nr. 9.6.

die Religionsfreiheit derjenigen besonders schützenswert ist, die unpopuläre Überzeugungen vertreten, kam der Ausschuss zu dem Ergebnis, dass das Einfuhrverbot die Religionsfreiheit der Beschwerdeführer aus Art. 18 Abs. 1 verletzt.¹¹¹

9. *Recht auf Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19)*

Art. 19 Abs. 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht auf freie Meinungsäußerung zu gewährleisten, einschließlich der Freiheit, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 betonte der Ausschuss, dass die Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit unabdingbare Voraussetzungen für die volle Entfaltung der Person darstellen. Sie bilden den Grundstein für jede freie und demokratische Gesellschaft.¹¹² Auf diese Ausführungen nahm er auch 2020 in diversen Fällen Bezug.¹¹³

Im Fall *Seok-ki Lee, Hong-yeol Kim, Sang-ho Lee et al. gegen die Republik Korea* wurden die Beschwerdeführer, alle aktive Mitglieder der Vereinigten Fortschrittspartei („U.P.P.“), verhaftet und strafrechtlich wegen ihres aufwieglerischen Verhaltens und ihrer Äußerungen bei zwei Versammlungen sowie wegen des Singens des Liedes „Genossen in der Revolution“ in vier Fällen verurteilt.¹¹⁴ Der Ausschuss erinnerte

darin, dass Einschränkungen des Rechts auf Meinungsfreiheit eng auszulegen sind und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen.¹¹⁵ Im gegenwärtigen Fall sah er die Einschränkungen der Meinungsfreiheit nach Art. 19 Abs. 3 zum Schutz der nationalen Sicherheit und Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder der Moral (lit. b) als gerechtfertigt an.¹¹⁶ Dies begründete er damit, dass die Treffen im Kontext eines drohenden Krieges mit der Demokratischen Volksrepublik Korea stattfanden und die Äußerungen über die Notwendigkeit militärischer Vorbereitungen, die Möglichkeit der Waffenbeschaffung und die Zerstörung der Infrastruktur geeignet waren, das Verhalten der Teilnehmenden wesentlich zu beeinflussen.¹¹⁷ Vier Ausschussmitglieder schlossen sich in ihren teilweise abweichenden Stellungnahmen zwar der Mehrheitsmeinung bezüglich der Treffen an, aber differenzierten weiter.¹¹⁸ Sie vertraten die Ansicht, dass in Anbetracht der im Jahr 2012 im Vertragsstaat herrschenden Gesamtsituation die strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung der Beschwerdeführer für das Singen des spezifischen Liedes weder für die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit erforderlich waren noch in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Zweck standen.¹¹⁹

Verletzungen der Meinungsfreiheit wurden in einer Reihe von Fällen auch im Zusammenhang mit verbotenen oder sanktionierten Teilnahmen an Versammlungen festgestellt.¹²⁰

111 Ibidem, Nr. 10.

112 General comment Nr. 34 (2011) Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN-Dok. CCPR/C/GC/34, Nr. 2.

113 Z. B. *Leonid Zdrestov ./ Belarus*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2391/2014, Nr. 8.3; *Halelkhan Adilkhanov ./ Kasachstan*, Auffassung vom 12. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2686/2015, Nr. 9.4; *Murat Telibekov ./ Kasachstan*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2687/2015, Nr. 9.3.; *Vladimir Malei ./ Belarus* (Fn. 50), Nr. 9.3; *Leonid Markhotko ./ Belarus* (Fn. 50), Nr. 7.3.

114 *Seok-ki Lee, Hong-yeol Kim, Sang-ho Lee et al. ./ Republik Korea*, Auffassung vom 30. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2809/2016, Nr. 2.1–2.7.

115 Ibidem, Nr. 7.2.

116 Ibidem, Nr. 7.1, 7.7–7.8.

117 Ibidem, Nr. 7.5–7.8.

118 Ibidem, Annex 1, Nr. 1 bzw. Annex 2, Nr. 1–2.

119 Ibidem, Annex 1, Nr. 4 bzw. Annex 2, Nr. 4–5.

120 *Halelkhan Adilkhanov ./ Kasachstan* (Fn. 113), Nr. 9.2–9.6; *Murat Telibekov ./ Kasachstan* (Fn. 113), Nr. 9.3–9.5; *Mikhail Timoshenko ./ Belarus*, Auffassung vom 23. Juli 2020, UN-Dok. CCPR/C/129/D/2461/2014, Nr. 7.2–7.4; *Tazabek Sambetbai ./ Kasachstan* (Fn. 52), Nr. 12.7–12.9; *Damir Nurlanuly ./ Kasachstan* (Fn. 23), Nr. 9.8–9.10; *Arman Kulumbetov ./ Kasachstan*, Auffassung vom 6. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2547/2015, Nr. 8.8–8.10; *Svetlana Goldade ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 8.6–8.8.

10. *Recht auf friedliche Versammlung* (Art. 21)

In den soeben im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit erwähnten Fällen wurde ebenfalls eine Verletzung des Rechts auf friedliche Versammlung aus Art. 21 festgestellt.¹²¹

Lediglich im Fall *Nikolai Alekseev gegen die Russische Föderation* wurde ausschließlich eine Verletzung von Art. 21, nicht aber von Art. 19 geltend gemacht. In diesem Fall lehnte der Vertragsstaat die Anmeldung einer Gay-Pride-Parade zur Unterstützung der Toleranz und der Rechte von Homosexuellen ab.¹²² Der Ausschuss nahm hier zum ersten Mal Bezug auf seine im Jahr 2020 verabschiedete Allgemeine Bemerkung Nr. 37¹²³ und wies darauf hin, dass Staaten sicherstellen müssen, dass die Gesetze und ihre Auslegung und Anwendung nicht zu einer Diskriminierung bei der Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung führen, zum Beispiel aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität.¹²⁴ Der Ausschuss betonte, dass Beschränkungen friedlicher Versammlungen nur in Ausnahmefällen zum Schutz der „Moral“ verhängt werden sollen und Beschränkungen aus diesem Grund beispielsweise nicht aufgrund der Ablehnung von Äußerungen der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität auferlegt werden dürfen.¹²⁵ In Übereinstim-

mung mit der Rechtsprechung des EGMR vertrat der Ausschuss die Ansicht, dass es keine Grundlage für die Annahme gibt, dass die bloße Erwähnung von Homosexualität oder deren öffentliche Bekundung oder der Aufruf zur Achtung der Rechte von Homosexuellen negative Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten Minderjähriger haben könnten.¹²⁶ Im fraglichen Fall kam der Ausschuss daher zu dem Ergebnis, dass der Vertragsstaat nicht nachweisen konnte, dass die Einschränkung der Rechte des Beschwerdeführers in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der öffentlichen Sicherheit notwendig war und stellte somit einen Verstoß gegen Art. 21 fest.¹²⁷

11. *Vereinigungsfreiheit* (Art. 22)

Der Schutz des Art. 22 umfasst die Gründung von Vereinigungen, sowie jegliche ihrer Aktivitäten. Einschränkungen ihrer Tätigkeiten oder ihr Verbot müssen den Anforderungen des Art. 22 Abs. 2 genügen.

In *Jung-Hee Lee und 388 Andere gegen Republik Korea* wandten sich die Beschwerdeführer:innen, allesamt Mitglieder der Vereinigten Fortschrittspartei („U.P.P.“), gegen die Entscheidung des Verfassungsgerichts, die Partei aufzulösen.¹²⁸ Der Ausschuss erinnerte daran, dass nach Art. 22 Abs. 2 die Ausübung der Vereinigungsfreiheit keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden darf, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.¹²⁹ Das bloße Vorhandensein vernünftiger und objektiver Rechtfertigungsgründe reicht nicht

121 *Halelkhan Adilkhanov ./ Kasachstan* (Fn. 113), Nr. 9.7–9.9; *Murat Telibekov ./ Kasachstan* (Fn. 113), Nr. 9.6–9.8; *Mikhail Timoshenko ./ Belarus* (Fn. 120), Nr. 7.5–7.6; *Tazabek Sambetbai ./ Kasachstan* (Fn. 52), Nr. 12.2–12.6; *Damir Nurlanuly ./ Kasachstan* (Fn. 23), Nr. 9.2–9.7; *Arman Kulumbe-tov ./ Kasachstan* (Fn. 120), Nr. 8.2–8.7; *Svetlana Goldade ./ Belarus* (Fn. 9), Nr. 8.2–8.5.

122 *Nikolai Alekseev ./ Russische Föderation*, Auffassung vom 5. November 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2757/2016, Nr. 2.2.

123 General comment Nr. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), UN-Dok. CCPR/C/GC/37, Nr. 25.

124 *Nikolai Alekseev ./ Russische Föderation* (Fn. 122), Nr. 9.2.

125 *Ibidem*, Nr. 9.7; General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21) (Fn. 123), Nr. 46.

126 *Nikolai Alekseev ./ Russische Föderation* (Fn. 122), Nr. 9.8.

127 *Ibidem*, Nr. 9.12.

128 *Jung-Hee Lee and 388 others ./ Republik Korea*, Auffassung vom 23. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2776/2016, Nr. 7.1.

129 *Ibidem*, Nr. 7.2.

aus; der Vertragsstaat muss darüber hinaus nachweisen, dass das Verbot einer Vereinigung notwendig ist, um eine reale und nicht nur hypothetische Gefahr für die nationale Sicherheit oder die demokratische Ordnung abzuwenden, und dass weniger einschneidende Maßnahmen nicht ausreichen, um denselben Zweck zu erreichen.¹³⁰ Zwar betonte der Ausschuss, dass es sich bei der Auflösung einer politischen Partei stets um eine *Ultima-ratio*-Entscheidung handelt, er sah die hohe Schwelle des Art. 22 Abs. 2 im vorliegenden Fall dennoch als erfüllt an. Dies begründete er mit dem umfangreichen Beweismaterial, das der Entscheidung des Verfassungsgerichts zugrunde lag, sowie mit den Gesamtumständen, darunter die militärischen Provokationen der Volksrepublik Korea und die gewaltbereite Ideologie führender Parteimitglieder, die in den im Zusammenhang mit Art. 19 geschilderten Versammlungen zum Ausdruck kam.¹³¹ Davon distanzierten sich sechs Ausschussmitglieder in ihrer gemeinsamen abweichenden Stellungnahme: Angesichts des *Ultima-ratio*-Charakters der Auflösung einer Partei sei der Vertragsstaat seiner ihm obliegenden Beweislast nicht nachgekommen, dass das Verhalten einiger weniger Parteimitglieder auf den Versammlungen mehr als Einzelfälle darstellten und die Parteiauflösung über die strafrechtliche Verfolgung dieser wenigen Mitglieder hinaus tatsächlich notwendig gewesen sei.¹³²

12. Recht des Kindes auf Minderjährigenschutz (Art. 24 Abs. 1)

Im Fall *D.Z. gegen die Niederlande* befasste sich der Ausschuss zum ersten Mal mit dem Recht eines Kindes auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit.¹³³ Der Beschwerdeführer wurde in den Niederlanden geboren. Seine Mutter war in der Volksrepublik China geboren, dort aber nicht ins Personen-

standsregister eingetragen worden, so dass sie gegenüber den niederländischen Behörden keinen Nachweis über die chinesische Staatsangehörigkeit erbringen konnte. Trotz mehrerer Versuche konnte die Mutter des Beschwerdeführers keine schlüssigen Beweise für seine Staatenlosigkeit erbringen, wie sie nach niederländischem Recht erforderlich sind, um den Eintrag des Beschwerdeführers im Personenstandsregister von „unbekannt“ in „staatenlos“ zu ändern. Diese Änderung ist erforderlich, um den besonderen Schutz auszulösen, der staatenlosen Kindern nach internationalem und nationalem Recht gewährt wird, einschließlich des Rechts auf Erwerb der Staatsangehörigkeit. In der Frage der Bestimmung der Staatenlosigkeit stützte sich der Ausschuss unter anderem auf das UN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit¹³⁴ und ging folglich davon aus, dass die Beweislast angesichts der praktischen Schwierigkeiten bei der Feststellung der Staatenlosigkeit zwischen dem Beschwerdeführer und den Behörden des Vertragsstaates geteilt werden müsse.¹³⁵ Der Ausschuss stellte neben der Verletzung von Art. 24 Abs. 3 auch eine Verletzung von Art. 24 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 3 fest, da der Vertragsstaat es versäumt hat, dem Beschwerdeführer einen wirksamen Rechtsbehelf zur Verfügung zu stellen.¹³⁶

13. Recht auf politische Teilhabe (Art. 25)

Art. 25 schützt das Recht aller Bürger, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, das aktive und passive Wahlrecht sowie das Recht, Zugang zu öffentlichen Ämtern zu haben. In *Daher Ahmed Farah gegen Djibouti* stellte der Ausschuss fest, dass die Ausübung dieser Rechte den vollen Genuss und die Achtung der in den Art. 19, 21 und 22 garantierten Rechte voraussetzt, einschließlich der Freiheit, sich individuell oder über politische Par-

130 Ibidem, Nr. 7.4.

131 Ibidem, Nr. 7.6–7.7.

132 Ibidem, Annex, Nr. 10.

133 *D.Z. ./.* *Niederlande*, Auffassung vom 19. Oktober 2020, UN-Dok. CCPR/C/130/D/2918/2016; vgl. dazu auch *Reeh* (Fn. 28), S. 357.

134 Internationales Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit, BGBl. 1977, Teil II, Nr. 28, S. 597.

135 *D.Z. ./.* *Niederlande* (Fn. 133), Nr. 8.3.

136 Ibidem, Nr. 8.5.

teien und andere Organisationen politisch zu betätigen, sowie der Freiheit, über öffentliche Angelegenheiten zu debattieren, friedliche Demonstrationen und Versammlungen abzuhalten, Kritik und Widerspruch zu üben, politisches Material zu veröffentlichen, Wahlkampf zu betreiben und für politische Ideen zu werben.¹³⁷ Der Beschwerdeführer behauptete, dass er und seine Familie wegen seines politischen Engagements verfolgt worden seien und er im Zusammenhang mit seinen Aktivitäten als Mitglied der Oppositionspartei mehrfach verhaftet und inhaftiert worden sei. Da der Vertragsstaat sich nicht zu den Vorwürfen erklärte, war diesen gebührendes Gewicht beizumessen und der Ausschuss stellte eine Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 25 fest.¹³⁸

14. Nichtdiskriminierung (Art. 26)

Schließlich befasste sich der Ausschuss im Fall *Elena Genero gegen Italien* mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 26.¹³⁹ Die Beschwerdeführerin bewarb sich um die Aufnahme in die Nationale Feuerwehr als festangestellte Mitarbeiterin. Ihre Bewerbung wurde mit der Begründung abge-

lehnt, sie erfülle nicht die Mindestgröße von 165 cm. Der Ausschuss verwies auf seine langjährige Spruchpraxis, dass eine Unterscheidung zur Vermeidung einer Diskriminierung vernünftig und objektiv sein muss, insbesondere wenn die Unterscheidung aufgrund einer der in Art. 26 genannten Gründe gemacht wird, zu denen das Geschlecht gehört.¹⁴⁰ Die Beschwerdeführerin führte an, dass die undifferenzierte Mindestgröße von 165 cm, die weit über der Durchschnittsgröße von italienischen Frauen von 161 cm liege, dazu führe, dass die Mehrheit der italienischen Frauen, einschließlich ihr selbst, vom Bewerbungsverfahren um die Aufnahme in die Nationale Feuerwehr ausgeschlossen seien. Aufgrund der Tatsachen, dass der Vertragsstaat die Behauptung, die Mindestgröße rechtfertige sich durch die besonderen Aufgaben von Feuerwehrleuten, nicht weiter substantiierte und dass die Beschwerdeführerin vor der Bewerbung bereits seit 17 Jahren als freiwillige Feuerwehrfrau an Einsätzen beteiligt war, kam der Ausschuss zu dem Ergebnis, dass die Beschränkung weder notwendig noch verhältnismäßig war und damit eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.¹⁴¹

137 *Daher Ahmed Farah ./ Djibouti* (Fn. 18), Nr. 7.10.

138 *Ibidem*, Nr. 7.11.

139 *Elena Genero ./ Italien*, Auffassung vom 13. März 2020, UN-Dok. CCPR/C/128/D/2979/2017.

140 *Ibidem*, Nr. 7.3.

141 *Ibidem*, Nr. 7.5–7.6.

Buchbesprechung

Daniel Stahl (Hrsg.), Quellen zur Geschichte der Menschenrechte Bd. 1: Lebensgeschichtliche Interviews, erschienen im Wallstein-Verlag, Göttingen 2019, 207 Seiten, ISBN 978-3-8353-3778-7 (zit. als I)

Daniel Stahl (Hrsg.), Quellen zur Geschichte der Menschenrechte Bd. 2: Kommentierte Schlüsseltexte, erschienen im Wallstein-Verlag, Göttingen 2019, 207 Seiten, ISBN 978-3-8353-3779-4 (zit. als II)

Der „Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert“ konstituierte sich im November 2012 an der Universität Jena. Er verfolgte einen dezidiert interdisziplinären Ansatz, bei dem das Übergewicht der Historiker:innen allerdings deutlich blieb, öffnete sich zugleich aber für Erfahrungsberichte von „Akteuren“ einer Menschenrechtspolitik. Viele der insgesamt zwölf Interviews wurden und werden ebenso wie die Interpretationen der dreizehn Schlüsseldokumente weiterhin im Netz (geschichtemenschenrechte.de – Geschichte Menschenrechte [zuletzt besucht am 2. August 2021]) präsentiert. Alle bisher zusammengetragenen Dokumente und Gespräche werden nach Auslauf der Gruppenförderung weiterhin vom Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg bereitgehalten. Dennoch stellt sich die Frage, weshalb die im Netz gut zugänglichen Texte in Buchform publiziert werden müssen. Dies hängt sicherlich mit dem nachvollziehbaren Misstrauen gegenüber der Vergänglichkeit des digitalen Netzes zusammen.

Die Forschungsgruppe wurde etwa zehn Jahre von der Fritz-Thyssen-Stiftung gefördert und maßgeblich durch die Zeithistoriker *Norbert Frei* und *Daniel Stahl* geprägt. Mit dem Ende der Förderung stellt sich die Frage nach dem bisher Bewirkten und Erreichten. Die zweibändige Edition will hierauf eine Antwort geben und lässt sich als eine Art Rechenschaftsbericht lesen. Dabei kommt es nicht auf den Nachweis sinnvoller Förderung durch Ergebnisse an. Mir scheint die Bedeutung des Projekts auf einer anderen Ebene zu liegen, denn mit den häufigen Menschenrechtsbeschränkungen und

-gefährdungen begründet sich das Konzept einer ständigen Beobachtung von Entwicklungen, Einschränkungen, Bedrohungen, aber auch von Veränderungen menschenrechtlich begründeter Standards. Diesem Ziel haben sich inzwischen einige Institutionen verschrieben und so die Grundlagen für eine durchgängige Beobachtung von Spielräumen geschaffen, die die Abwehr von Übergriffen ebenso wie die konstruktive Unterstützung der Entfaltung von individuellen und gruppenspezifischen Rechten verfolgen. Die Wahrnehmung und Realisierung von „Menschenrechten“ hat eine wichtige Voraussetzung in der Wachsamkeit für jene Tendenzen, die Spielräume entscheidend dynamisieren.

Statt eines konventionellen Leistungs- und Abschlussberichts nutzt die Gruppe die exemplarische Präsentation von kommentierten Interviews und Schlüsseldokumenten, die im Laufe der Jahre erarbeitet und kommentiert wurden, um Veränderungen der Menschenrechtspraxis und -politik zu beschreiben. Die Schlüsseltext-Interpretationen des 2. Bandes skizzieren Entstehung, Inhalt und Wirkung nicht nur wichtiger und Veränderungen sichtbar machender Dokumente, die Kommentierung der Interviews erschließt lebensgeschichtliche Hintergründe und macht dabei höchst unterschiedliche Motivationen menschenrechtspolitischen Engagements menschenrechtlicher Akteure bewusst.

Dies ist eindrucksvoll, selbst wenn einschränkend betont werden muss, dass mit dem Blick auf die Zeit seit etwa 2010 nur ein knapper Zeitraum abgedeckt wird. Jüngste

politische Entwicklungen zeigen aber, wie signifikant dieser Zeitraum für die praktische Umsetzung menschenrechtlicher Ziele war. Deshalb wäre es wünschenswert gewesen, einleitend einen Überblick der jüngsten Probleme der Menschenrechtspraxis und eine Einschätzung möglicher Perspektiven, bis hin zum Völkerstrafrecht als Beitrag zum Menschenrechtsschutz, zu bieten. Die Kommentierung von dokumentarischen und vor allem von im Forschungsprozess selbst erzeugten, also „prozessproduzierten“ Interviews und ihr Verständnis als menschenrechtliche Quellen erschließen doch weitaus mehr als nur – überdies unterschiedlich aussagekräftige – Expert:innen- oder Zeitzeug:innen-Gespräche mit durchaus streitbaren, konfliktbereiten Zeitgenoss:innen, die die Ausweitung des Menschenrechtskonzepts beförderten.

Trotz mancher Leerstellen bleibt das Ergebnis der Projektarbeit überzeugend und bemerkenswert, denn mit dieser Edition wird mehr als nur ein Forschungsdesiderat gefüllt. Noch einmal wird vor allem die Ausweitung des Verständnisses von Menschenrechten durch das „Recht auf Entwicklung“ (II, S. 211 ff.), durch Familienplanung (II, S. 151 ff.) und durch zivilgesellschaftliche Vorstöße (II, S. 173 ff.) nicht nur plastisch vor Augen geführt, sondern kontextualisiert. Hier zeigt sich, in welchem Maße der Jenaer Arbeitskreis nicht nur neue, sondern vor allem auch zentrale soziale Dimensionen der jüngsten Menschenrechtspraxis und -konsolidierung erschließen und einen wichtigen Beitrag zur Kontextualisierung des gegenwärtigen Verständnisses der Menschenrechte und deren Dynamik leisten konnte.

Schon lange geht es nicht mehr um die Propagierung eines verengenden westlichen Menschenrechtsverständnisses, das sich im Kulturkonflikt instrumentalisieren lässt, sondern um Konsequenzen eines universalisierten Verständnisses, das politische Konsequenzen hat, eine internationale Menschenrechtspolitik flankiert und weit über einen angeblich „westlich-liberal“ geprägten „Wertekanon“ hinausführt, der zu lange nach dem Ende des 2. Welt-

kriegs im Zusammenhang einer internationalen Konstellation der Kritik einer defizitären Politik zu dienen hatte. Mit der sozialen Universalisierung werden Umstände konkreter Lebenssicherung unter den Bedingungen der globalisierten Arbeitsteilung (vgl. I, S. 249 ff.) deutlicher, die auf Gleichheitschancen und Gerechtigkeitsvorstellungen abhebt, also Menschenrechte als einen Maßstab der Lebensgestaltung nicht zuletzt in den afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Gesellschaften zu etablieren versuchte. Sozialpolitische Forderungen berühren die Arbeits- und Lebensbedingungen und werfen so wirtschaftliche Fragen und mit diesen die Problematisierung globaler Lebenschancen auf. Veränderungen von Lebensumständen als Folge einer menschenrechtlich begründeten Überzeugung von Menschenwürde – sie müssen unausweichlich politisch umstritten sein, berühren sie doch Wohlstands- und Benachteiligungswahrnehmungen und damit Selbst- und Zukunftseinschätzungen.

Im Vergleich mit den Entwicklungen der vergangenen einhundert Jahre traten so neben demokratische und politische Begründungen der Menschenrechte soziale und kulturelle Aspekte und beeinflussten individualrechtliche Dimensionen der Begründung von politischen Grundrechten und Grundfreiheiten. Den Stand des Umkämpften und Erreichten macht exemplarisch ein Interview mit *Anthony Lake* deutlich, der die amerikanische Menschenrechtspolitik seit Jimmy Carter beeinflusste (II, S. 411 ff.).

Die politisch-kulturellen Wirkungen des Arbeitskreises blieben insofern allerdings begrenzt, als die Anerkennung der Menschenrechte durch Regierungen in der vergangenen Dekade nicht nur aufgrund von Veränderungen in der internationalen Politik prekär blieb. Die neuesten Entwicklungen werden nur zweimal angedeutet, wenn *Reja Shehadeh* (I, S. 249 ff.) über die Wahrnehmung der Menschenrechte im Kontext der Auseinandersetzungen um die Lebensverhältnisse der Palästinenser:innen spricht und *Anwar Al-Buni* (I, S. 521 ff.) die Menschenrechtsverletzungen durch das Assad-Regime beleuchtet. *Ulrike Poppe* (I, S. 369 ff.)

erinnert an den Zusammenhang von Friedensaktivitäten und Bürgerrechtspolitik in der vergehenden DDR und macht indirekt deutlich, dass die in der Mediathek des Arbeitskreises präsentierten Gespräche weiterhin einen historiographischen Wert behaupten.

Die „gefühlte“ gesteigerte Anerkennung der Menschenrechte als politischer Handlungsmaßstab wurde seit der Jahrtausendwende vor allem durch Entwicklungen geschwächt, die als Bedrohung der westlichen Zivilisation wahrgenommen wurden. Hinzu kamen Stimmengewinne der rechtspopulistischen Bewegungen, die sich zum Nationalstaat bekannten und deshalb Bevölkerungsgruppen aus dem propagierten nationalen Konsens ausgrenzten. Diese Verengung auf die „nationalen Interessen“ schwächte die Menschenrechtsdebatte und signalisierte eine neue Fokussierung auf ein angeblich exklusives, auf den Nationalstaat gerichtetes politisches Denken. Dadurch wurde die bis dahin stark zivilgesellschaftlich verankerte allgemeine Bereitschaft, Ziele der internationalen Menschenrechtspolitik zu vertreten, geschwächt. Die schwindende Konflikt- und Rezeptionsbereitschaft beeinflusste und stärkte hingegen Regierungen, die die Gewaltenteilung relativierten und Menschenrechtsverletzungen propagierten oder sogar als Kampf gegen den Terrorismus rechtfertigten. Dies akzentuierte das eigene kulturelle Denken als Ausdruck der Ablehnung eines westlichen Verfassungsverständnisses und relativierte Vorstellungen eines freiheitlichen Verfassungskonzepts. Zunehmend propagierten Bewegungen wie Ungarns Regierungschef das Ziel einer „illiberalen Demokratie“ oder betonten das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Verhältnisse. Darin sahen Machthaber:innen immer öfter Manifestationen des Souveränitätspostulats, das von Anbeginn die Anerkennung universalisierter Menschenrechte durch die Vereinten Nationen erschwerte.

Dieser Aspekt wird in der Kommentierung des „Weißbuchs Menschenrechte in China“ von 1991 beleuchtet (I, S. 307 ff.) und in der Kommentierung der „Erklärung über

das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“, kurz: „Erklärung zu Menschenrechtsverteidigern“ aus dem Jahre 1989 vertieft (I, S. 369 ff.). Kofi Annan hatte nach langen vorausgegangenen Diskussionen wirksam das Stichwort gegeben, als er in der Generalversammlung der UNO am Vorabend des 50. Jahrestags betonte: „Wenn die Rechte von Menschenrechtsverteidigern verletzt werden, sind all unsere Rechte in Gefahr und wir sind alle weniger sicher.“ (I, S. 369)

Bei aller Beschwörung zivilgesellschaftlicher Bestrebungen und des Willens zur Verteidigung der Menschenrechte erwiesen sich die Machthaber:innen im Konflikt mit Menschenrechtsgruppen meistens als stärker. Es gibt vereinzelt Gegenbewegungen wie jüngst in Chile. In der Breite aber wurde seit den siebziger Jahren die Betonung einer internationalen Menschenrechtspolitik als ambivalentes Mittel einer Interventionspolitik durchschaut, denn zu oft diente die Berufung auf die Menschenrechte der Legitimation von macht- und sicherheitspolitisch begründeten Interventionen. So sehr also die Menschenrechte in ihrer Relevanz für ein zivilisiertes Zusammenleben unbestritten bleiben, so sehr befinden sich die Verteidiger:innen der Menschenrechte in der Defensive und haben nur die Möglichkeit, deklamatorisch auf die Verletzungen proklamierter Menschenrechtsziele zu verweisen. Auch dies machen die Interviews mit den Menschenrechtsaktivisten deutlich. Hier wird eine Spannung sichtbar, die aus dem Spannungsverhältnis von Anspruch und Wirklichkeit resultiert. Sie schlägt sich etwa in der von *Janika Spannagel* interpretierten Erklärung vom 9. Dezember 1998 nieder, weil sie nicht nur die Rechte, sondern auch die Schutzpflicht von Organisationen betont und gerade dadurch nach Ansicht von *Janika Spannagel* ihr „eigentliches Ziel“, den Schutz der Menschenrechtsverteidiger:innen, „verschleierte“ (I, S. 376).

Defizite der aktuellen Menschenrechtsrezeption lassen sich nicht nur aus dem, über-

dies schwer präzise zu erfassenden, Begriff des „nationalen Interesses“ ableiten, sondern verweisen auch auf die Bereitschaft und die Konsequenz, Menschenrechtsverletzungen wahrzunehmen und zu korrigieren. In den internationalen Beziehungen seit der Jahrtausendwende wird deutlich, wie oft auf Menschenrechtsverletzungen indifferenter Regierungen keine politischen Reaktionen erfolgten. Anders sieht es im Bereich des internationalen Strafrechts aus. Hier aber bietet sich erst nachträglich eine Chance der Korrektur und Bestrafung der Täter:innen. Dies ist den Interviewten ebenso bewusst wie den Interpret:innen der „Schlüsseldokumente“. Defizite werden nicht durch ein Fortschrittsnarrativ verbrämt. Vielmehr markieren Autor:innen und Befragte ihre Grenzen und thematisieren auch ihr eigenes Scheitern. Gerade diese selbstzweifelnden Befragungen sind eindrucksvoller als die Dokumente, die einen Zustand fixieren, werden doch Akteure in ihren Lern- und Entscheidungsprozessen, gleichsam in der Offenheit ihrer Handlungsoptionen, sichtbar gemacht. Die berücksichtigten Dokumente reagierten hingegen in der Regel nach einem längeren politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess, in den wieder nationale Interessen einfließen, auf zu korrigierende Fehlentwicklungen und Gefährdungen. Die Dokumente fixierten gleichsam nachholend oder abschließend, was Akteure unmittelbar zu verändern hatten. Damit lenkten die Schriftstücke den Blick auf Wahrnehmungen, auf moralische Reaktionen und Initiativen von Akteuren, die an menschenrechtlichen Defiziten nicht nur Anstoß nehmen, sondern sie zu beseitigen suchen.

Deshalb wäre es eine der Sache nicht angemessene Überschätzung dieser kleinen auf internationale Beobachtung ausgerichteten Forschungsgruppe, die sich in den Kommentierungen und den Interviewfragen durch ihr *wokes* Selbstverständnis definiert, würde der:die Leser oder der:die Fördernde Weltbewegendes erwarten, etwa, dass die interdisziplinäre universitäre Arbeitsgruppe politische Herrschaftsansprüche von Machthaber:innen entscheidend beeinflussen oder gar beschränken könnte. Bewe-

gend war sicherlich der Akzent, den Carter 1976 setzte, als er die Außenpolitik der USA neu zu justieren versuchte (vgl. *Gassert*, II, S. 187 ff.). Als menschenrechtliche Akteure, die intervenierten, Rechtshilfe leisteten oder die Öffentlichkeit mobilisierten, haben sich die Forscher:innen im Unterschied zu den befragten Akteuren nicht verstanden, so deutlich ihr innerer Kompass durch Würdigung von menschenrechtlichen Organisationen spürbar bleibt, etwa, wenn *Christie Miedema* an den vor sechzig Jahren artikulierten Protest von Peter Benenson erinnert (II, S. 69 ff.).

Es waren bürgerschaftliche Aktivist:innen, die 1961 ein erstes bürgerschaftliches Netzwerk zur Verteidigung der Menschenrechte im Eintreten für Einzelne begründeten. In welchem Maße dies gelang, zeigte sich etwa zwanzig Jahre später mit der Bildung einer Moskauer Menschenrechtsgruppe (vgl. *Benjamin Nathans*, II, S. 173 ff.). Es sind die Manifestationen bürgerschaftlicher Bereitschaft zur Verteidigung der Menschenrechte, die erheblich über die liberalbürgerlichen gesellschaftlichen Abwehrrechte gegen staatliche Dominanz hinausgingen und so zum Verständnis sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Menschenrechte beitrugen. Besonders eindrucksvoll wird dies in dem Interview mit *Reiner Huhle*, der sich für die Einrichtung des Nürnberger Menschenrechtszentrum einsetzte, wobei er zugleich Erfahrungen verarbeitete, die er in der lateinamerikanischen Feldarbeit machen konnte (II, S. 167 ff.).

Angesichts der Breite der Themen und der Unüberschaubarkeit der Entwicklungen ist der Jenaer Arbeitsgruppe nur unter Vorbehalt zuzustimmen, wenn betont wird, dass, demoskopisch betrachtet, die Verletzung der Menschenrechte in den vergangenen zehn Jahren zunehmend weniger zu den politisch-publizistischen Aufregern zählt. Dies zeigte zwar eklatant das Schweigen der westlichen Öffentlichkeit bei und nach der Niederschlagung der weißrussischen Opposition durch Lukaschenko, ebenso die Hinnahme der Verurteilung Nawalnys, schließlich die polizeilichen Übergriffe in brasilianischen Favelas oder die

Ausschaltung der türkischen Opposition. Erosionen des Menschenrechtsverständnisses eröffneten Machthaber:innen weite Spielräume, die die Gewaltenteilung und den Minderheitenschutz berührten. Insofern geht es nicht um symbolische Menschenrechtspolitik, sondern um Substanz- und Funktionalitätskonflikte, die in das Regelsystem eines Rechtssystems eingreifen. Weil das Menschenrechtsverständnis sich so in den vergangenen fünfzig Jahren festigte, bleibt es überraschend, wie folgenlos Verschiebungen von Normensystemen wie in Ungarn, Polen, Slowenien hingenommen wurden, wie wenig emotional auf Anschläge auf Vertreter:innen der Menschenrechtsbewegungen reagiert wurde. Auch die Repression oppositioneller Bewegungen in Hongkong gehört in Zusammenhang einer Erosion der internationalen Verbindlichkeit der Menschenrechte.

Die Verteidigung der Menschenrechte setzt neben kritischem Bewusstsein vor allem eine kritische Öffentlichkeit voraus, die sich auf die aufklärerische, diskursive Funktion einer freien Presse verlassen können muss. Die Relevanz der Medien für die Wahrnehmung von Menschenrechtsverletzungen ist nicht zu unterschätzen. Deshalb ist es schade, dass dieser Aspekt ebenso wie die Bedeutung des Völkerstrafrechts in den beiden Bänden unterbelichtet bleibt. Vielleicht sollte deshalb die Wirkung der Jenaer Gruppe auf die Festigung eines freiheitlich-verfassungsstaatlich abgesicherten Menschenrechtsverständnisses vor allem der westlichen Gesellschaft bewertet werden. Dies fiel leichter, wenn ein Gesamtüberblick über die Schwerpunkte der Arbeitsgruppe integriert worden wäre. In der Sensibilisierung der Öffentlichkeit liegt, wie inzwischen US-Präsident Biden deutlich machte, ein Kern des gegenwärtigen konstitutionellen Menschenrechtsverständnisses. Insofern bleibt es bemerkenswert, dass es ihr überhaupt gelang, die Verteidigung der Menschenrechte als ein stets gefährdetes Ziel internationaler Politik und somit weiterhin auf der politikwissenschaftlichen und zeitgeschichtlichen Agenda zu halten und nicht ganz den „nationalen“ und wirtschaftlichen Interessen unterzuordnen. Die Selbstverständlichkeit,

mit der sich Biden bei seinem jüngsten unmittelbaren Treffen mit Putin in Genf auf die Frage äußerte, ob er die Menschenrechte ansprechen würde, war insofern auch Ausdruck einer Grundorientierung, die so deutlich vor ihm Carter betont hatte, der sich deshalb eine distanzierende Haltung des deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt einhandelte (vgl. das Interview mit *Gerhart Baum*, II, S. 72 ff., bes. S. 89).

Die Bedeutung der zweibändigen Quellensammlung liegt weniger in den Dokumenten als vielmehr in den Interviews, die sich als exemplarische lebensgeschichtliche Selbsterklärungen lesen lassen, wie wir sie aus den nicht selten sehr aufwendigen amerikanischen Eliteninterviews kennen. Derartige Eliteninterviews setzten bestens vorbereitete Fragesteller:innen voraus. Denn die Gespräche sollen beleuchten, „was [...] Menschen im 20. Jahrhundert dazu [brachte], sich für Menschenrechte zu engagieren“, wie sie ihr Engagement umsetzten, in welcher Weise sie ihr Handeln und ihre Wertprägung reflektierten (II, S. 9). Seit Luhmann wissen wir, wie wichtig die Beobachtung der Beobachter:innen ist, wie sehr gerade aus dieser Beobachtung Kommunikation, aber auch organisatorische Differenzierung als Folge von erkannten Defiziten erwachsen kann. Jeder der Interviewten steht für eine Ausweitung menschenrechtlicher Perspektiven und praktischer Menschenrechtspolitik. *Thomas Buergenthal* (II, S. 17 ff.) etwa wuchs in der jüdischen Gemeinde von Kielce auf, überlebte die NS-Verfolgung und verließ erst als 17-jähriger Göttingen, studierte Jus in den USA und beeinflusste nicht nur die konzeptionelle Ausgestaltung des Holocaust Memorial, sondern nahm Anstoß an der Selbstüberschätzung „neuer Demokratien“, die „a monopoly on goodness“ proklamierten“ (II, S. 43): Er hingegen machte die Erfahrung, „that it was easier to deal with dictatorial regimes than so-called democratically elected regimes. The dictatorial regimes don't want to look bad, so they try to cooperate.“ (ebda.) *Buergenthal* entwickelte sein Selbstverständnis in der Truth Commission for El Salvador und im UN-Menschenrechtsausschuss, ehe er Richter am Internationalen Gerichtshof in Den

Haag wurde. Bei ihm wird zugleich die zivilisatorische Motivation deutlich, eine Wiederholung der Ereignisse der dreißiger Jahre zu verhindern.

Damit stellt sich die Frage nach der prägenden Wirkung zeithistorischer Erfahrungen. Es liegt nicht am fragenden Zugang des Jenauer Arbeitskreises, wenn wiederholt nach den Auswirkungen der deutschen Zeitgeschichte und der nachwirkenden Deutung des Völkermords an den Juden gefragt wurde. Aber offensichtlich ist, dass vor allem die Entrechtung durch die NS-Herrschaft und die Vernichtung des europäischen Judentums die Legitimierung neuer Menschenrechte unterstützte. Diese Makroverbrechen blieben in den frühen Darstellungen der Geschichte der Menschenrechte in den fünfziger Jahren weitgehend ausgespart, vielleicht, weil die Vorstellungskraft die Konfrontation mit diesen ebenso kollektiven wie auch individuellen Verbrechen versagte. Das wird in den Interviews selten, in den Dokumenten kaum und erst von den Interpret:innen angesprochen. Dennoch sind zeitgeschichtliche Erfahrungen unübersehbar.

Hier leistet die Dokumentation eine wesentliche Korrektur älterer Gesamtdarstellung, vor allem, wenn die Verfasser:innen einzelner Studien zur Geschichte der Menschenrechte Deutsche waren, die im NS-Staat nicht zu den Opfern gehörten und unter dem Einfluss der Weimarer Grundrechtsdebatten standen.¹ Wie die Verdrängung von Wolfgang Abendroth aus dem Kreis deutscher Staatsrechtslehrer zeigt, machte sich in den fünfziger Jahren diesem Kreis führender Jurist:innen bereits verdächtig, wer soziale Gestaltungs- und Entfaltungsrechte in seine Überlegungen zum Ausbau des Grundgesetzes einbezog. Die Bedeutung zeitlich bedingter Differenzie-

rung haben die Herausgeber:innen zu wenig im Blick und erweisen sich als Zeithistoriker:innen, die auf Gegenwärtigkeit, den Augenblick konzentriert sind. Bis in die sechziger Jahre stand das antitotalitäre Verständnis der Abwehrrechte gegenüber staatlichen Herrschaftsansprüchen im Vordergrund. Deshalb wäre die Erklärung der sich seit den neunziger Jahren entwickelnden menschenrechtlichen Dynamik erklärungsbedürftig. Die Beschreibung der Veränderungen verlangt nach einer Deutung, nach einer Erklärung und nach einer theoretischen Einbettung. Die von den gesellschaftlichen Verhältnissen ausgehenden Gefahren der individuellen Entfaltung, der sozialen Sicherheit und der Zukunftsgestaltung rückten erst allmählich in den Vordergrund des Interesses. Dies vor allem macht der Interviewband deutlich.

Dabei spiegeln die meisten Interviews eindrucksvoll politische Lernprozesse und den Wandel von Vorstellungen, die Menschenrechte aus dem Spannungsverhältnis von sozialen Rechten, Globalisierung und Internationalisierung entwickeln. Ein traditionelles Verständnis des Selbstbestimmungsrechts der Individuen betonte vor allem der FDP-Politiker *Gerhart Baum*, dem seine Auseinandersetzung mit den rechten Frei-demokraten Nordrhein-Westfalens Anstoß war, sich um den innenpolitisch verankerten Menschenrechtsschutz zu kümmern. Erstaunlich bleibt dabei, dass ihm die Diskussionen über die Berufsverbote der „Januarbeschlüsse“ in den frühen siebziger Jahren schwer erinnerlich geblieben sind (II, S. 83 ff.). Indirekt macht *Baum* deutlich, dass nicht zuletzt auch die politische Sensibilität ihre Zeit hat, allerdings im Rückblick wachsen kann. Kompensiert wird *Baums* vage Erinnerung durch die bedrückenden Erfahrungen eines der anderen Interviewten – *Rainer Huhle* – den die damaligen Denunziationen fast aus der akademischen Bahn warfen, übrigens zum Nutzen der Menschenrechtsdiskussion, denn *Huhle* prägte sein menschenrechtspolitisches Profil vor allem durch seine unmittelbar anschließend erworbenen Kenntnisse der konkreten Unterdrückungsmaßnahmen in Argentinien, Chile und Peru.

1 *Gerhard Oestreich*, Die Idee der Menschenrechte in ihrer geschichtlichen Entwicklung, Düsseldorf 1951; *ders.*, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheit im Grundriß, Berlin 1968 (zuvor in Hans K. Nipperdey u. a. (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Berlin 1962–1966).

Huhle macht so ganz anders als *Baum* nachvollziehbar, in welchem Maße zeitgeschichtliche Reflexionen Maßstäbe prägen und Verhalten konditionieren konnten. Denn nicht aufgrund der eigenen Entrechtungserfahrungen, sondern in der Konfrontation mit südamerikanischen Diktatoren beginnt für *Huhle* seine Auseinandersetzung mit staatlichem Unrecht und seine Berufung auf die „Prinzipien“ des Nürnberger Tribunals. Nicht zuletzt aufgrund bürgerschaftlichen Engagements gilt der Nürnberger Gerichtssaal des damaligen Verfahrens gegen die NS-Hauptverbrechen als wichtiger deutscher Erinnerungsort, mit Gedenkstätte und menschenrechtlicher Forschungsstelle, die sich sehr früh für die Menschenrechtserziehung in der politischen Bildung einsetzte. Wichtige Erinnerungsorte sind gegenwartsbezogen. So forderte *Huhle* schon erstaunlich früh die strafrechtliche Sanktionierung des „Verschwindenlassens“ von Menschen. Er stand unter dem Eindruck der Tötung von Elisabeth Käsemann und Klaus Zieschank und ging mit seiner Forderung über die damaligen Proteste von deren Angehörigen hinaus. Die publizistische und politische Reaktion auf die Ermordung beider war damals doch ebenso erstaunlich wie erschreckend verhalten und stand in der Bundesrepublik unter dem Eindruck der damaligen Terrorismusdebatte, ohne erkennen zu können (oder zu wollen), dass der RAF-Terror den offensichtlich Menschenrechte verletzenden Staatsterrorismus faktisch relativierte und politische Reaktionen der Bonner Regierung ausbremste. So sprachen viele nicht selten von den Ermordeten als „Verschollenen“.

Wie sehr sich Menschenrechte durch die Anerkennung der Frauenrechte veränderten, macht *Gladys Acosta* (I, S. 203 ff.) deutlich. Diese Ausweitung der menschenrechtlichen Dimensionen ist nicht abgeschlossen, kaum jemals begrenzt, solange nicht die Entrechtung, die Demütigung und die Verfolgung von Minderheiten wahrgenommen wird. Insofern ist diese zweibändige Dokumentation eine korrigierende Ergänzung der gegenwärtigen Identitätsdebatten, die sich durch den Wunsch auszeichnen, Standpunkte zu reklamieren, nicht aber,

eine Ausweitung der Wahrnehmungs- und Denkhorizonte anzustreben. Es geht nicht um die eigene Positionsbestimmung, sondern um die Überschreitung der Barrieren eigener Wahrnehmung. Das vor allem machen die Interviews deutlich, zuweilen hilflos, zuweilen auch belanglos, dann aber auch wieder sehr prinzipiell in der Bewältigung situativer Herausforderungen, die auf stellvertretendes Handeln und Selbstpositionierungen zielen.

Das Menschenrechtsverständnis reagierte einerseits auf politische Herausforderungen und Gefährdungen, vor allem im Konflikt der Weltmächte, andererseits auf Veränderungen von Menschenbildern, verarbeitete dabei Erfahrungen, reagierte auf Entrechtung, dies stets unter der Voraussetzung individueller, publizistisch vermittelter und politisch artikulierter Empörungsfähigkeit. In diesen Konflikten entwickelte sich eine Art empathischer Fantasie, mit der es gelingen konnte, Folgen der Entrechtung anderer zu antizipieren und deshalb in Entrechtungen und Unterdrückungen einzugreifen.

Mit dem Abschlussband ist es der Jenaer Arbeitsgruppe gut gelungen, den Wandel politischer und sozialer Verhältnisse in den vergangenen zwei Dekaden mit der Wahrnehmung von Menschenrechten zu verbinden. Wie veränderlich die menschenrechtliche Problemlage ist, wird weiterhin tagtäglich deutlich: Flüchtlingsfragen und Asylrecht, gewaltsame Ausschaltung Oppositioneller, Folterung von Gefangenen, systematische Bekämpfung von Minderheiten und Errichtung von Massengefängnissen oder Umerziehungslagern machen ebenso wie die europäische Debatte über Frontex deutlich, dass Menschenrechte nicht nur stets gefährdet sind, sondern im Spannungsfeld von Innen- und internationaler Politik wahrgenommen, begründet und verteidigt werden müssen. Hier leistet die zweibändige Dokumentation von „Quellen“ zur Menschenrechtsgeschichte einen wichtigen Beitrag. Denn neben die interpretierende Dokumentenanalyse tritt unmittelbar mögliche nachvollziehende Auseinandersetzung mit den Motivationen einiger „Menschenrechtler“. Leider wurde die Be-

deutung dieser Gespräche unterschätzt, wie die Besprechung durch Christian Hillgruber (FAZ 91 vom 20. April 2021, S. 6) zeigt. Dies lässt sich als Ausdruck einer professionellen Deformation von Jurist:innen erklären, die Texte analysieren, lebensgeschichtliche Schlüsseldokumente hingegen in ihrer Bedeutung übersehen. Dabei lassen sich kaum ähnlich überzeugend die Dimensionen von Erfahrungen und Erwartungen erschließen, wie in den intensiven Befragungen wichtiger Protagonist:innen.

Historiker:innen versuchen in der Regel, die Veränderungen von Wahrnehmungen und Problemen der Menschenrechtspolitik zu erklären. Deshalb erläutern sie die Entstehungszusammenhänge der „Dokumente“ und nutzen sie heuristisch, um Wandlungen zu illustrieren. Sie ergänzen so philosophische Begründungen oder juristische Normierungen. Insofern hat sich gerade hier der interdisziplinäre Zuschnitt der Arbeitsgruppe bewährt. Menschenrechte lassen sich nicht mehr allein als Abwehrrechte gegen staatliche Herrschaftsansprüche verstehen, sondern haben eine Funktion für die Regulierung innergesellschaftlicher Konflikte und die Beseitigung von gesellschaftlichen Machtverhältnissen. Sie stecken also mehr als die Grenzen staatlicher Willkür und Macht ab. Mit dem sozialen Wandel müssen Grund- und Menschenrechte als Gestaltungsrahmen politischen und sozialen Zusammenlebens begriffen werden. So gerieten sie in politische Deutungskonflikte, denn Ansprüche des Individuums auf seine Entfaltung, auf politische und soziale Teilhabe mussten Widerspruch evozieren und dabei auf den Widerstand der bereits Privilegierten stoßen. Zunehmend rückte die Menschenrechtspolitik so in den Bereich von Interessentenkonflikten.

Überdies verschoben sich Vorstellungen von staatlichen Zielen und Grenzen, wirkten sich geschichtliche Erfahrungen aus. Es ging also nicht mehr um historisches Verständnis, sondern um Gegenwartskritik. Weil ein Anliegen der Thyssen-Stiftung die Förderung geisteswissenschaftlicher Studien war, bedeutete dies eine Ausweitung des Blicks auf die Menschenrechte durch

dezidiert zeithistorisch-politikwissenschaftliche Fragestellungen. Davon vor allem konnte das nun abgeschlossene Projekt zeugen, gerade weil es Quelleninterpretation und Lebensgeschichte menschenrechtspolitischer Akteure zu verbinden wusste.

Gewiss: Über eine Auswahl lässt sich immer und vor allem dann streiten, wenn man das Kernanliegen der Herausgeber:innen nicht akzeptiert. Es geht ihnen nicht um eine geistes- oder ideengeschichtliche Herleitung, sondern um die Bewusstmachung konkreter Bedingungen möglicher Ausgestaltung der Menschenrechte. Dieser Vorgang ist ungeschlossen und insofern offen. Reagierte die Gründung des Arbeitskreises vor einem Jahrzehnt auf die „Beobachtung“ eines Abschwungs, so ist diese auch „gegenwärtig“ weiterhin spürbar. Hier stoßen die Verfasser:innen auf Grenzen, denn ausdrücklich versteht sich der Band nicht als „Kanon“, entschieden wendet er sich gegen die Erwartung, „Beiträge zur Weiterentwicklung des Menschenrechtskonzepts zu präsentieren“ (II, S. 9). Dies schließt implizit den Verzicht auf eine Bewertung von „Wirkmächtigkeit“ ein. Gewiss lassen sich Kausalitäten in der Menschenrechtsdiskussion schwerlich ermessen. Neu auflebende Diskussionen werden aber weiterhin auf Versäumnisse, Übergriffe der Machthaber:innen und auf Rechtsverletzungen reagieren müssen. Deshalb ist es notwendig, in den Texten beider Bände Zwischenstationen zu sehen, die in gebotener Offenheit das Verständnis des 20. Jahrhunderts reflektieren, dabei aber weiter in die Zukunft schauen. Denn die Texte helfen zu verstehen, „warum sich Menschen aus unterschiedlichen Weltregionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf Menschenrechte beriefen, was sie darunter verstanden und in welche gesellschaftlichen und politischen Agenden derartige Bezugnahmen eingebettet“ wurden (II, S. 9).

Wenn das Anliegen der Herausgeber:innen auf eine zeithistorische Kontextualisierung zielt, so gilt zugleich, dass die Entwicklung eines tieferen Verständnisses von Geschichte, Menschenbild, Struktur und Funktion der Menschenrechte auch in Zukunft helfen kann, Menschenrechte reaktiv zu vertei-

digen und sie auf diese Weise weiterzuentwickeln. Reaktiv, weil die Umsetzung der vollumfänglichen Menschenrechte defizitär bleibt und als gefährdet wahrgenommen werden muss. Es geht dabei also nicht nur um eine Beschwörung angeblich universalisierbarer Normen, sondern darum, ange-

sichts der vielfach zu beobachtenden Menschenrechtsverletzungen den politischen, kulturellen und sozialen Rahmen zu betonen, zu festigen und auszuweiten, den Menschenrechte markieren.

Peter Steinbach

Autor:innen in diesem Heft:

Markus Berg

M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Bundestages, LL. M.-Student der Europa-Universität Viadrina.

Otto Böhm

Dr. phil., Mitbegründer des Nürnberger Menschenrechtszentrums.

Nuray Jordan

Studentin an der Universität Potsdam.

Theresa Lanzl

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

Peter Steinbach

Prof. Dr., Wissenschaftlicher Leiter der Gedenkstätte Deutscher Widerstand in Berlin, früher Universität Mannheim.

René Wolfsteller

PhD, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Politikwissenschaft.



ISSN 1434-2820