

Neue Entwicklungen im regionalen Menschenrechtsschutz: eine politikwissenschaftliche Betrachtung des institutionellen Designs und der Dynamik des derzeitigen menschenrechtlichen Regionalismus

Andrea Liese

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Aktuelle Entwicklungen im regionalen Menschenrechtsschutz
- III. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der regionalen Systeme
- IV. Universalismus versus Regionalismus?
- V. Ursachen des Regionalismus: bottom-up, top-down oder horizontal diffundierend?
- VI. Schlussfolgerung

I. Einleitung

Die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte schufen vor 65 Jahren den Rahmen für die Verrechtlichung von Menschenrechten auf globaler Ebene. Sie bildeten zudem eine wesentliche Referenz für den Menschenrechtsschutz in verschiedenen Regionen, die, so die gängige Annahme, gemeinsame politische und wirtschaftliche Erfahrungen und kulturelle Werte teilen und sich daher leichter auf an lokale Prioritäten angepasste Rechtsnormen und vor allem auf stärkere Durchsetzungsmechanismen als jene im globalen Kontext einigen könnten.¹ Regionale Menschenrechtssysteme, bestehend aus einem Katalog menschenrechtlicher Normen, der um Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen ergänzt wird,² gibt es seit mehreren Jahrzehnten in

Europa, den Amerikas und Afrika.³ Während diese sich weiter verrechtlichten, blieb die Entwicklung analoger Schutzsysteme in den anderen Weltregionen aus. Erst seit Kurzem schreitet die Bildung eines regionalen Menschenrechtsschutzsystems in Südostasien voran. Zudem haben die arabischen Staaten 2004 eine verbindliche Menschenrechtscharta mit eigenem Überwachungssystem verabschiedet. Wir steuern somit auf globale Überlappungen von regionalen und universellen Menschenrechtsschutzsystemen zu, die sich zeitlich versetzt und mit signifikanten Unterschieden im Normenkatalog und Grad der Verrechtlichung ausbilden.

Diese Entwicklung wirft eine Reihe an Fragen auf, von denen die folgenden in diesem Beitrag behandelt werden. Inwiefern ähneln die im Entstehen befindlichen neuen regionalen Menschenrechtssysteme in der arabischen Welt und in Südostasien den etablierten regionalen Systemen in Europa, den Amerikas und dem jüngst stärker verrechtlichten System in Afrika? Inwiefern erfüllt sich die Hoffnung der Vereinten Nationen (UN), dass die regionalen Systeme den Schutz der universellen Menschenrechte stärken? Und wie verhalten sich das internationale Schutzsystem und die regionaler Systeme zueinander? Wie lassen sich regionale Menschenrechtssysteme in Südostasien und anderen Regionen erklären?

¹ Siehe etwa *Eibe Riedel*, Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 4. Aufl. 2004, S. 11-40 (S. 31).

² *Dinah L. Shelton*, Regional Protection of Human Rights, 2008, S. 15.

³ Siehe *Shelton* (Fn. 2), S. 15 und *Christof Heyns/David Padilla/Leo Zwaak*, A Schematic Comparison of Regional Human Rights Systems. An Update, in: *Sur. Rev. Int. Direitos Human.* 2006, S. 163-171.

Der Beitrag gibt zunächst einen kurzen Überblick über Änderungen im regionalen Menschenrechtsschutz der jüngeren Zeit. Im Anschluss werden einige zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede der etablierten und jüngeren Systeme herausgearbeitet, bevor sich der Beitrag der Frage nach dem Verhältnis regionaler und universeller Systeme widmet. Schließlich werden anhand einer Schilderung zentraler Prozesse und Dynamiken bei der Entstehung der jüngeren Systeme die förderlichen beziehungsweise hinderlichen Faktoren im menschenrechtlichen Regionalismus geschildert. An dieser Stelle geht der Beitrag auch kurz auf die weiterhin ausstehende Bildung eines pazifischen Systems ein.

II. Aktuelle Entwicklungen im regionalen Menschenrechtsschutz

Im regionalen Menschenrechtsschutz lassen sich analog zum globalen Menschenrechtsschutzsystem stete Verrechtlichungsprozesse beobachten. Gemeint ist damit, dass substanzielle Regeln (also auch solche ohne Rechtscharakter) „rechtsförmiger“ werden, das heißt Regeln verbindlicher und präziser werden und die Verfahren der Regelauslegung, Regeldurchsetzung sowie (weiteren) Regelsetzung durch Dritte erfolgen.⁴ Diesen Trend verdeutlichen einige Ereignisse der letzten Jahre, so etwa die Schaffung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Jahre 2004, das Inkrafttreten der (überarbeiteten) Arabischen Charta für Menschenrechte im Jahre 2008 und zuletzt die Schaffung einer zwischenstaatlichen Menschenrechtskommission durch den Verband südostasiatischer Staaten (ASEAN) im Jahre 2009, die nachfol-

gend kurz beschrieben werden.⁵ Während die jüngere Verrechtlichung im Raum der Afrikanischen Union (AU) vor allem den Bereich der Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung betrifft, wurden im Raum der Arabischen Liga nun erstmals rechtsverbindliche Normen verabschiedet und im Raum der ASEAN die ersten Schritte zu einer innerregionalen Förderung des Menschenrechtsschutzes und späteren Verabschiedung von Rechtsnormen unternommen.

Der Afrikanische Gerichtshof mit Sitz in Arusha (Tansania), der die Rechtsauslegungskompetenz und Rechtsdurchsetzungskompetenz des afrikanischen Systems stärkt, nahm 2006 seine Arbeit auf.⁶ Er verkürzt den Abstand in der Verrechtlichung der Regelauslegung und -durchsetzung, der zwischen dem afrikanischen und dem europäischen sowie interamerikanischen System besteht, die bereits in ihren grundlegenden Übereinkommen die Schaffung eines Gerichtshofs beschlossen hatten. Da ein analoges Verfahren zur Verabschiedung der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul-Charta) politisch nicht konsensfähig war, hatten die Staaten der damaligen OAU es bei der Einrichtung einer Kommission belassen, die vertragsgestützten Menschenrechtsschutz im UN-System analog zum nur über schwach ausgeprägte Überwachungsfunktionen (Staatenberichtssystem und Beschwerdesystem) verfügte. Aufgrund von souveränitätsschonenden

⁴ Bernhard Zangl/Michael Zürn, Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, 2004, S. 12-45 (S. 21ff.); Kenneth W. Abbott/Robert O. Keohane/Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter/Duncan Snidal, The Concept of Legalization, in: International Organization 2000, S. 401-419.

⁵ Das Zusatzprotokoll zu den Frauenrechten der Afrikanischen Union, das 2005 in Kraft trat, ist ebenso wie die 1998 in Kraft getretene Konvention über die Rechte und Grundfreiheiten der Menschen (der GUS-Staaten) und die von der SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) 2002 verabschiedeten Konvention mit menschenrechtlichem Bezug nicht Gegenstand dieses Beitrages.

⁶ Germain Baricako, Introductory Preface. The African Charter and African Commission on Human and Peoples' Rights, in: Malcolm David Evans/Rachel Murray (Hrsg.), The African Charter on Human and Peoples' Rights: the system in practice, 1968-2006, 2. Aufl. 2008, S. 1-19 (S. 2).

Regelungen zur Vertraulichkeit der länder-spezifischen Tätigkeiten der Kommission (die dem Charta-gestützten 1503-Verfahren im UN-Menschenrechtsschutz ähneln) vermochte es die Kommission nicht, eine justizähnliche Kontrolle vorzunehmen. Geschwächt wurde das System zudem durch mangelnde finanzielle Unterstützung und die fehlende Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder.⁷ Insofern bietet erst die Einrichtung des Gerichtshofs, die im 1998 verabschiedeten Zusatzprotokoll zur Banjul-Charta verbrieft ist, die Chance auf stärkere Durchsetzungsmechanismen. Der aus elf Richter(inne)n zusammengesetzte Gerichtshof hat mehrere Funktionen: er entscheidet über Staaten- und Individualbeschwerden, die ihm von der Kommission vorlegt werden und über Beschwerden von Vertragsstaaten. Die Annahme von individuellen Klagen oder Klagen von Nichtregierungsorganisationen ist allerdings fakultativ, das heißt an die entsprechende Unterwerfung durch Mitgliedsstaaten gebunden. Außerdem erstellt der Gerichtshof, unabhängig von der Unterwerfung einzelner Staaten, Rechtsgutachten und zwar sowohl im Auftrag der AU als auch einzelner Mitgliedsstaaten. Mit der Einrichtung des Gerichtshofs wurden die zuvor (und weiterhin) von der afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker wahrgenommenen Tätigkeiten der Erstellung von Rechtsgutachten und der Rechtsauslegung weiter gestärkt. Anders als die Kommission ist der Gerichtshof dabei nicht allein auf die Heranziehung der Banjul-Charta beschränkt. Zudem, und dies stellt einen wichtigen Schritt in der weiteren Verrechtlichung dar, wurden das afrikanische Menschenrechtssystem um die verbindliche Durchsetzung von Entscheidungen ergänzt. Angesichts der Vielzahl an souveränitätsschonenden Bestimmungen und der Unterfinanzierung des Gerichtshofs sind Kritiker(innen) jedoch skeptisch, ob

⁷ Gina Bekker, *The African Court on Human Rights and Peoples' Rights. Safeguarding the Interests of the African States*, in: *Journal of African Law* 2007, S. 151-172 (S. 157f.).

die formal festgelegten Kompetenzen zu einer Verbesserung im Schutz der Menschenrechte führen werden.⁸

Die 2008 in Kraft getretene Arabische Charta der Menschenrechte stellt erstmals rechtsverbindliche Menschenrechtsstandards für die 22 Mitglieder der Arabischen Liga auf. Ursprünglich 1994 vom Rat der Arabischen Liga verabschiedet, wurde sie 2004 mangels ausreichender Zustimmung überarbeitet und trat nach der siebten Ratifizierung in Kraft. Die Charta beinhaltet klassische Schutzrechte, wie das Recht auf Leben, Verfahrensrechte, wie das Recht auf fairen Prozess, zivile und politische Rechte, wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit, sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wie das Recht auf Bildung.⁹ Heftige Kritik zog die Formulierung in Art. 2 Abs. 3 auf sich, die den Zionismus als Beschränkung der Menschenwürde und wesentliche Hürde für die Anwendung der Menschenrechte bezeichnet. Die derzeit von neun Staaten¹⁰ und den palästinensischen Autonomiegebieten ratifizierte Charta stellt mit dem periodischen Berichtsverfahren ein den internationalen Menschenrechtsregimen ähnelndes Überwachungsverfahren vor: die Vertragsstaaten müssen in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Umsetzung der Charta vorlegen, der von einem Expertengremium, dem Arabischen Menschenrechtsausschuss, geprüft werden. Ein Individual- oder Staatenbeschwerdeverfahren wurde nicht etabliert. Der siebenköpfige Ausschuss hielt im April 2009 seine erste Sitzung ab, auf der er 20 vorläufige Verfahrensregeln festlegte.¹¹ Im selben Jahr traf sich der Ausschuss zu Gesprächen mit vier Nichtregierungsorganisationen, darunter Amnesty Internatio-

⁸ Bekker (Fn. 7), S. 171f.

⁹ Hierzu und zum Folgenden siehe *Mervat Rishmawi*, *The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update*, in: *Human Rights Law Review* 2010, S. 169-178.

¹⁰ Algerien, Bahrain, Jemen, Jordanien, Katar, Libyen, Saudi-Arabien, Syrien, und die Vereinigten Arabischen Emirate.

¹¹ *Rishmawi* (Fn. 9), S. 173.

nal.¹² Der Ausschuss wird von einem unabhängigen Sekretariat unterstützt, das auch damit beauftragt ist, Studien durchzuführen und Daten zu sammeln. Die periodischen Staatenberichte sollen im Beisein der Vertreter des jeweiligen Vertragsstaats erfolgen. In Anlehnung an die Vorgehensweise der Ausschüsse zu den grundlegenden Menschenrechtsverträgen der UN bestimmt Artikel 48 (Abs. 5 und 6), dass die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses über den Generalsekretär an den Rat der Liga weitergeleitet werden und als öffentliches Dokument weit verbreitet werden sollen. Zumindest formal ähnelt das Verfahren somit den Genfer Ausschüssen zu den UN-Menschenrechtsverträgen, inwiefern der Ausschuss jedoch auch tatsächlich ähnlich arbeitet, kann noch nicht beurteilt werden.¹³

Die Menschenrechtskommission der ASEAN wurde 2007, zum 40. Jahrestag des Bündnisses, von den ASEAN-Staaten beschlossen.¹⁴ Mit der Verabschiedung der

ASEAN-Charta¹⁵ binden sich alle ASEAN-Mitgliedstaaten¹⁶ an die Schaffung eines ‚regionalen Menschenrechtsmechanismus‘, der in Art. 14 gefordert ist. Das heißt, dass, anders als bei internationalen oder regionalen Menschenrechtsverträgen üblich, keine Ratifikation mehr erfolgen muss, sondern diese Verpflichtung für alle Staaten des Regionalbündnisses gilt. Dafür unterlag – erstmals in der Geschichte der ASEAN – die Charta einem Ratifikationsprozess. Die Menschenrechtskommission der ASEAN ist ein zwischenstaatliches, konsultatives Organ, kein unabhängiges Expertengremium und verfügt, anders als die gängigen regionalen Menschenrechtsorgane über keinerlei Kompetenzen der Rechtsauslegung oder Rechtsdurchsetzung. Im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Nichteinmischung und Wahrung nationaler Souveränität innerhalb der ASEAN obliegt ihr vielmehr die „Förderung“ von Menschenrechten. Die von einem hochrangigen Gremium erarbeitete Satzung¹⁷ benennt vierzehn Funktionen, darunter die Entwicklung von Strategien zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, die Sammlung von Informationen über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte durch die ASEAN-Mitglieder, die Bereitstellung von Beratungsleistungen und technischer Hilfe für Organe der ASEAN, die Konsultation mit Nichtregierungsorganisationen, die Erhöhung des öffentlichen Bewusstseins über Menschenrechte durch Bildungsarbeit, Forschungsarbeit und die Informationsverbreitung. Dabei, so die gegenüber der Charta spezifizierte Zielsetzung, soll sie nationale und regionale Besonderheiten sowie unter-

¹² FIDH - Worldwide Human Rights Movement, Human Rights Organizations and Arab Human Rights Committee engage in constructive dialogue, abrufbar unter: http://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a7138.pdf (zuletzt besucht am 1. Oktober 2011).

¹³ Auf der Website der Arabischen Liga findet sich zwar ein Verweis zum Arabischen Menschenrechtskomitee, die Seiten zu weiteren Informationen, Sitzungsterminen und Berichten sind jedoch allesamt ohne Inhalt.

¹⁴ Zur Genese und zum institutionellen Design siehe *James Munro*, The relationship between the origins and regime design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), in: *The International Journal of Human Rights* 2010 (nur online verfügbar, abrufbar unter: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642987.2010.511996>); *Hao Duy Phan*, The Evolution Towards an ASEAN Human Rights Body, in: *Asian-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 2008, S. 1-12; *Catherine M. Renshaw*, Understanding the new ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: the Limits and Potential of Theory, University of New South Wales Faculty of Law Research Series, Paper 53, 2010.

¹⁵ Abrufbar unter: <http://www.asean.org/publications/ASEAN-Charter.pdf> (zuletzt besucht am 1. Oktober 2011).

¹⁶ Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam.

¹⁷ ASEAN Secretariat, Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 2009, online abrufbar unter: <http://www.asean.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf> (zuletzt besucht am 1. Oktober 2011).

schiedliche historische, kulturelle und religiöse Verhältnisse berücksichtigen. Neben einem Bekenntnis zum Prinzip der Nicht-einmischung und der primär nationalen Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte bekennt sich das Statut auch zur Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte. Neben den bereits genannten Aufgaben und Funktionen ist die Kommission der ASEAN, auch hierin ähnelt sie der früheren UN-Menschenrechtskommission, gemäß ihrer Satzung auch für die Formulierung einer Menschenrechtserklärung der ASEAN zuständig und dies auch im Hinblick auf die (spätere) Entwicklung regionaler Menschenrechtsverträge. Somit ist mit einer Konkretisierung des gemeinsamen regionalen Standards zu rechnen, was eine Lücke schließen würde, die die ASEAN-Charta bewusst offen gelassen hatte.¹⁸

Im pazifischen Raum und in den nicht der ASEAN zugehörigen Teilen Asiens ist trotz langjähriger Bemühungen der UN bislang nicht zur Verabschiedung eines verbindlichen Normenkatalogs oder der Einrichtung eines Organs des regionalen Menschenrechtsschutzes gekommen.¹⁹

III. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der regionalen Systeme

Alle fünf bestehenden regionalen Menschenrechtssysteme sind Teil einer Regio-

nalorganisation (Europarat, Organisation Amerikanischer Staaten [OAS], AU, ASEAN, Arabische Liga), womit politisch oder wirtschaftlich kooperierende Staaten auch beim Schutz der Menschenrechte zusammenarbeiten. Die Hoffnung, dass durch regionale Kooperation stärkere Schutzmechanismen geschaffen werden können, als auf internationaler Ebene, hat sich aber nur partiell, nämlich für jene Regionen erfüllt, die Kompetenzen zur Rechtsauslegung, Rechtsprechung und Überwachung an zentrale Organe abgeben haben, das heißt für Europa und weite Teile des interamerikanischen Raums. Trotz etlicher transnationaler Bemühungen ist es in Asien und im Pazifik nicht zu entsprechenden starken Verrechtlichungen der Menschenrechte gekommen und aufgrund der Notwendigkeit zur Unterwerfung unter die Jurisdiktion der Gerichtshöfe weist diese in den Americas und Afrika auch Lücken auf. Wie die kurze Darstellungen einiger Neuerungen in Teil 2 bereits verdeutlichte, bestehen zudem große Unterschiede im institutionellen Design der jeweiligen regionalen Menschenrechtsinstrumente. Die größte Ähnlichkeit hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung und der Verbindlichkeit der Normen finden sich zwischen den drei etablierten regionalen Menschenrechtsschutzsystemen in Europa, den Americas und Afrika.²⁰ Sie stützen sich auf allgemeine Menschenrechtsverträge (Europäische Menschenrechtskonvention, Amerikanische Menschenrechtskonvention, Afrikanische Menschenrechtscharta) und werden durch Zusatzprotokolle und Verträge zu einzelnen Menschenrechtsnormen (etwa zu den Rechten von Frauen oder Kindern) ergänzt. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) von 1969 ist weitgehend mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) identisch.

¹⁸ Die Charta selbst legt zwar in Art. 1 Nr. 7 als Ziel die Stärkung der Demokratie, guten Regierungsführung und Rechtstaatlichkeit sowie die Förderung und den Schutz von Menschenrechten und grundlegenden Freiheiten fest, enthält jedoch keine konkreteren Verpflichtungen oder einen präzisierten Normenkatalog.

¹⁹ Das Pazifische Inselforum hat 2004 im *Pacific Plan* zunächst nur die Vision festgehalten, sich zu einer Region zu entwickeln, die Menschenrechte verteidigt und fördert. Zu den gescheiterten Bemühungen ein regionales System zu entwickeln siehe *Sou Chiam, Asia's Experience in the Quest for a Regional Human Rights Mechanism*, in: Victoria University of Wellington Law Review 2009, S. 127-148 und *P. Imrana Jalal, Why Do We Need a Pacific Human Rights Commission?*, in: University of Wellington Law Review 2009, S. 177-194.

²⁰ Vgl. *Heyns/Padilla/Zwaak* (Fn. 3), S. 165ff. Ein systematischer Vergleich der drei regionalen Schutzsysteme kann hier nicht erfolgen, siehe dazu aber die bereits angegebene Literatur und *Burns H. Weston/Robin N. Lukes/Kelly M. Hnatt, Regional Human Rights Regimes. A Comparison and Appraisal*, in: *Vand. J. Transnat'l L.* 1987, S. 585-637.

Die Afrikanische Menschenrechtscharta unterscheidet sich grundlegender von den europäischen und amerikanischen Vorbildern als sie einige der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (und der EMRK und AMRK) genannten Rechte auslässt, demgegenüber aber Kollektivrechte, wie das Recht auf nationalen und internationalen Frieden (Art. 23) und ein Recht auf eine zufriedenstellende und der Entwicklung dienliche Umwelt (Art. 24), enthält. Einzigartig ist die Festlegung von Pflichten gegenüber der Familie, der Gesellschaft und dem Staat, etwa die Fürsorgeverpflichtung gegenüber den Eltern (Art. 29). Auch die Gerichtshöfe (und anderen Kontrollorgane) unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kompetenzen: so ist etwa die Staatenbeschwerde im OAS-System fakultativ und Individuen steht der Zugang zum Amerikanischen Gerichtshof nicht unmittelbar offen. Hier muss (wie in Europa vor 1998) ein Fall von der Kommission oder den Vertragsstaaten eingereicht werden. Eine weitere Besonderheit des interamerikanischen Systems besteht in der Zuständigkeit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission: Sie kann auch Beschwerden gegenüber einem Mitgliedstaat der OAS annehmen, wenn dieser Staat die AMRK von 1969 gar nicht ratifiziert hat. Der Afrikanische Gerichtshof kann Klagen wiederum nur dann annehmen, wenn der betreffende Staat seine Jurisdiktion durch Ratifizierung des Zusatzprotokolls anerkannt hat und zudem die Kommission (ähnlich wie im OAS-System) mit ihrem Versuch scheiterte, eine Lösung für den Fall herbeizuführen.

Während die Etablierung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte mithin als (nachholende) Anpassung an die etablierten regionalen Schutzsysteme in den Amerikas und in Europa gewertet werden kann,²¹ beschreiten die Arabische Liga und die ASEAN einen weniger an den westlichen Systemen ausgerichteten Weg. Zwar schließen auch die asiatischen und arabischen Initiativen eine Weiterentwicklung (mit Blick auf eine stärkere Verrechtli-

chung) nicht aus, zum Teil ist diese sogar bereits angelegt (ASEAN; s. o.), dennoch fehlen hier dem „alten“ Modell ähnelnde Beschwerdemechanismen und es ist nicht zur Festlegung verbindlicher und präziser formulierter Rechtsnormen gekommen, die den ganzen Normenkatalog der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte umfassen. So weist die Arabische Menschenrechtscharta in ihrem Normenkatalog einige fundamentale Defizite auf: es fehlt hier etwa das Recht auf regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen freien Wahlverfahren (Art. 21 Abs. 3). Des Weiteren werden die Rechte von Frauen in Art. 3 Abs. 3 eingeschränkt, in dem es heißt:

“Men and women are equal in respect of human dignity, rights and obligations within the framework of the positive discrimination established in favour of women by the Islamic Shariah, other divine laws and by applicable laws and legal instruments”.

Von den Bestimmungen des internationalen Rechts ist somit auch die überarbeitete Fassung von 2004 noch weit entfernt.²²

Die Menschenrechtskommission der ASEAN wiederum verfügt zwar einerseits über Kompetenzen zur Förderung des Menschenrechtsschutzes, die denen ähneln, die die Interamerikanische Menschenrechtskommission unmittelbar nach ihrer Gründung (und bis zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens Mitte der 1960er Jahre) hatte, dem Schutz in Südostasien fehlt es aber bislang an einem verbindlichen Normenkatalog und den etwa im UN-System üblichen Überwachungsverfahren.

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass der rechtliche Schutz von Menschenrechten sich zwar geographisch ausweitet und zunehmend stärker verrechtlicht, sich der Erfolg des europäischen und interamerikanischen Modells jedoch nicht in anderen Regionen replizieren ließ. Zudem weichen die regionalen Normenkataloge von den

²¹ So auch *Bekker* (Fn. 7), S. 161.

²² *Rishmawi* (Fn. 9), S. 170.

internationalen Bestimmungen ab, was wenig verwunderlich ist, spiegeln sie doch die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten und bringen den regional möglichen Konsens zum Ausdruck.

IV. Universalismus versus Regionalismus?

In welchem Verhältnis stehen die regionalen und internationalen Menschenrechtsinstrumente zueinander? Zeichnet sich eher eine Schwächung oder eher eine Stärkung des Universalismus der Menschenrechte ab? Diese Frage verweist augenblicklich auf die vornehmlich in den 1980er und 1990er Jahren ausgetragene Debatte um die Universalität der Menschenrechte. Zwar war es hier ja noch um die Frage gegangen, ob die international kodifizierten Menschenrechtsnormen überhaupt universelle Gültigkeit beanspruchen *können* oder ob sie sich einseitig auf europäische Werte und Rechtsnormen stützen.²³ Doch wurden damit andere Schutzsysteme als die globalen, von den UN verabschiedeten Pakte und Konventionen, zunächst unweigerlich als ‚Alternative‘ oder ‚Gegenmodell‘ zu den universellen Normen aufgefasst. Aus eben diesem Grund erfreute sich das Konzept des Regionalismus in den UN zunächst keiner Beliebtheit, befürchtete man doch, dass regionale Menschenrechtssysteme den Universalismus der Menschenrechte in Frage stellen.²⁴ Erst durch die Verabschiedung der beiden Menschenrechtspakte im Jahre 1966 änderte sich diese Einschätzung und die UN wirkten maßgeblich auf die Entwicklung eines regionalen Menschenrechtsschutzsystems in Afrika hin, welches sie als komplementär ansahen. Bereits Mitte Dezember 1966 beauftragte die UN-Generalversammlung die UN-Menschenrechtskommission sich mit der Frage zu befassen, ob regionale Men-

schenrechtsinstrumente für die Befolgung der beiden Menschenrechtspakte förderlich sein könnten. Die UN-Menschenrechtskommission setzte daraufhin eine Ad-hoc-Gruppe ein, die 1968 das Ergebnis ihrer Beratungen vorlegte: eine entsprechende Initiative müsse von den jeweiligen Staaten beziehungsweise aus den Regionen selbst kommen.²⁵ Die UN, in diesem Fall das Sekretariat, blieben dennoch nicht inaktiv, sondern hielten drei Konferenzen in Afrika ab, die im Ergebnis den Prozess der Entstehung der afrikanischen Menschenrechtscharta anstießen. Schließlich bekannte sich die Staatengemeinschaft in der UN-Generalversammlung 1977, also nach Inkrafttreten des Zivil- und Sozialpakts, zur Bedeutung regionaler Kooperation zum Schutz von Menschenrechten und legte Staaten die Entwicklung regionaler Schutzinstrumente für jene Regionen nahe, in denen noch keine regionalen Menschenrechtssysteme bestehen.²⁶ Ein ähnliches Bekenntnis zur Einrichtung neuer regionaler Schutzinstrumenten durch die internationale Staatengemeinschaft erfolgte in der Wiener Menschenrechtserklärung (1993). Sie forderte zudem zusätzliche Ressourcen für die Stärkung des regionalen Menschenrechtsschutzes. Die UN-Menschenrechtskommission bekräftigte dieses Votum in späteren Resolutionen, etwa in den Resolutionen 1993/51 und 2005/73.²⁷ Hier vertritt sie explizit die Auffassung, dass die regionalen Instrumente die globalen ergänzen können: So heißt es in Resolution 1993/51²⁸:

“Reaffirming that regional arrangements for the promotion and protection of human rights may make a major contribution to the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms and that the exchange of information and experience in this field among the regions,

²³ Alison Dundes Renteln, *International Human Rights – Universalism versus Relativism*, 1990.

²⁴ Karel Vasak, Introduction, in: ders./Philip Alston (Hrsg.), *The International Dimension of Human Rights*, 1982, S. 451-455 (S. 451f.).

²⁵ Vasak (Fn. 24), S. 452.

²⁶ UN-Dok. A/RES/32/127, vom 16. Dezember 1977.

²⁷ UN-Dok. E/CN.4/RES/2005/73 vom 20. April 2005.

²⁸ UN-Dok. E/CN.4/RES/1993/51 vom 9. März 1993.

within the United Nations system, may be improved”.

Nachdem sich die UN als Hüterin der beiden globalen Menschenrechtspakte mithin für die Regionalisierung von Schutzmechanismen aussprachen und (bis heute) einsetzen und somit auch keinen Widerspruch beziehungsweise keinen Nachteil in der Koexistenz verschiedener Systeme sahen, sind auch skeptische und kritische Stimmen in der akademischen Debatte weitgehend verhallt. Zwar befürchtet beispielsweise *Melissa Robbins*, dass das Prinzip des Universalismus durch die dezentrale Überwachung und Implementierung erodiert, und beobachtet zudem mit Sorge eine „willkürliche Grenzziehung“ zwischen Menschen, die unterschiedliche Rechte und unterschiedlichen Schutz genießen.²⁹ Demgegenüber betonen viele Kommentatoren die Vorteile einer solchen regionalen Differenz, unter anderem, weil sie mehr Flexibilität und eine bessere Umsetzungen verspricht.³⁰ So bieten regionale Systeme nicht nur die Möglichkeit, regionale Werte und Kooperationskulturen stärker zu berücksichtigen, was sich positiv auf Akzeptanz und Achtung auswirken kann, sondern können auch größeren Wert auf Details legen. Zudem erlauben sie eine Anpassung der Durchsetzungsinstrumente an die regionalen Gegebenheiten und Rechtskulturen und erleichtern die regionale Peer-pressure. Denn nur wenn man regionale Normkataloge als Absage an international geltende Standards begreift, kann man sie als Gefahr für den Universalismus ansehen. Und nur wenn man in den rechtlichen Verfahren den einzigen Weg zur Umsetzung von Menschenrechten sieht, kann die schwache Verrechtlichung der Verfahren zur Rechtsauslegung und -durchsetzung in einzelnen Regionen als Absage an internationale Verfahren aufge-

fasst werden. Doch es gibt alternative Betrachtungsmöglichkeiten. In den verschiedenen Theorien über Regelbefolgung, die in den Internationalen Beziehungen und im Völkerrecht bestehen, wird ja neben der Qualität der Verrechtlichung (Überwachung, Rechtsdurchsetzung, Präzisierung der Rechtsnormen)³¹ zunehmend auf die Rolle sozialer Identität hingewiesen.³² Regionale Menschenrechtssysteme stellen demnach zusätzliche Mechanismen zur Regelbefolgung bereit, über die universelle Systeme nicht verfügen. In dieser Lesart kann der regionale Menschenrechtsschutz als „Schlüssel zu einem universell und weltweit gültigen effektiven Menschenrechtssystem“ angesehen werden, das die künftige Einigung auf verbindliche internationale Standards erleichtert.³³

Ungeachtet eines universellen Gültigkeitsanspruchs von Menschenrechten kann an der Existenz verschieden stark verrechtlichter Rechtsauslegung und Rechtsdurchsetzung (s. o.), die *Robbins* moniert, und an der fehlenden Berücksichtigung einiger fundamentaler Menschenrechte in den regionalen Bestimmungen nicht gerüttelt werden. Nicht von der Hand zu weisen ist, dass regionale Menschenrechtssysteme mit hohem Verrechtlichungsgrad, wie das europäische und das interamerikanische System, den Menschen in ihrem Geltungsbereich einen höheren *rechtlichen* Schutz bieten als das globale System. Die Existenz mancher regionaler Systeme kann also Menschen rechtlich besserstellen als das universelle System. Doch werden diese durch die Existenz regionaler Systeme schlechter gestellt? Und stellen die regionalen Initiativen, wie von den Befür-

²⁹ *Melissa Robbins*, Comment: Powerful States, Customary Law and the Erosion of Human Rights Through Regional Enforcement, *California Western International Law Journal* 2005, S. 275-302.

³⁰ *Heyns/Padilla/Zwaak* (Fn. 3), S. 163-4; *Jalal* (Fn. 19), S. 183f.

³¹ *Judith Goldstein/Miles Kahler/Robert O. Keohane/Anne-Marie Slaughter*, Introduction: Legalization and World Politics, in: *International Organization* 2000, S. 385-399.

³² *Ryan Goodman/Derek Jinks*, How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law, in: *Duke Law Journal* 2004, S. 621-703.

³³ So *Frank Glienicke*, Regionaler Menschenrechtsschutz in Asien – Ein Kurzbeitrag, in: *MRM* 2007, S. 323-331 (S. 331).

worten des Regionalismus angenommen, eine Ergänzung zum globalen Schutzsystem dar oder konkurrieren sie mit diesem oder stellen es gar in Frage?

Wie die obige Betrachtung gezeigt hat, weisen die neueren Schutzsysteme in Südostasien und im arabischen Raum keine zusätzlichen, dem universellen System fehlenden Verfahren der Regeldurchsetzung auf. Sie ergänzen das internationale System also auf den ersten Blick nur insofern, als sie für Staaten, die noch keine oder nur sehr selektive vertragliche Bindungen eingegangen sind, eine rechtliche Verpflichtung zur Achtung der in den grundlegenden UN-Übereinkommen gesicherten Menschenrechte festlegen. Dabei werden, auch das wurde dargelegt, einzelne international gesicherte Rechte entweder stark eingeschränkt oder vom Normenkatalog nicht berücksichtigt (Arabische Liga). Dennoch spricht vieles dafür, die regionalen Systeme nicht als Konkurrenten zum globalen System anzusehen. Insbesondere sollten die immensen Unterschiede in der Rechts- und Schutzgewährung zwischen einzelnen Staaten und Regionen nicht den regionalen Schutzsystemen angelastet werden:

(1) So muss zunächst festgehalten werden, dass nicht erst regionale Instrumente sondern bereits Vorbehalte zu internationalen Menschenrechtsverträgen und die mangelnde Akzeptanz von fakultativen Überwachungs- und Rechtsauslegungsinstrumenten zu Unterschieden in der Geltung von globalen Menschenrechtsnormen in einzelnen Ländern führen. Die unterschiedlich stark ausgeprägte Bindung einzelner Staaten an Menschenrechte im Völkervertragsrecht ist somit nicht das Ergebnis regionaler Systeme, sondern Ausdruck der unterschiedlich starken Akzeptanz einzelner Normen und Ergebnis staatlicher Souveränität.

(2) Zudem weisen globale Menschenrechtsverträge trotz der Existenz regionaler Menschenrechtssysteme kontinuierlich steigende Ratifikationszahlen auf. Dies kann zumindest als ein Indiz dafür angesehen

werden, dass regionale Schutzsysteme von Staaten nicht per se als Alternative zu globalen Instrumenten angesehen werden, sondern als Möglichkeit, zusätzlich spezifische Rechtsauffassungen und Durchsetzungsverfahren zu institutionalisieren. Kontrafaktisch wäre zu prüfen, ob das globale System in Abwesenheit regionaler Systeme einen höheren Zulauf erfahren würde. Gegen diese Annahme spricht die Beobachtung, dass gerade jene Staaten, denen sowohl ein regionales als auch ein globales Menschenrechtsschutzsystem zur Verfügung steht, höhere Ratifikationsraten bei den neun grundlegenden Menschenrechtsverträgen der UN aufweisen, als Staaten aus den Regionen, bei denen keine regionalen Schutzsysteme zur Verfügung stehen. So finden sich die niedrigsten Ratifikationsraten bei den 16 Staaten des Pazifik-Insel-Forums: 2009 hatte kein Staat das Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sowie das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ratifiziert, nur zwei Staaten hatten das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, vier Staaten den Sozialpakt sowie das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, fünf den Zivilpakt, sechs das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ratifiziert. Einzig das Übereinkommen über die Rechte des Kindes war von allen Staaten, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 14 Staaten ratifiziert worden – beide Abkommen weisen auch weltweit die höchste Ratifikationsdichte auf.³⁴ Dieser Trend kann zumindest teilweise auch dadurch erklärt werden, dass die regionalen Systeme Hilfestellungen bei der Ratifizierung internatio-

³⁴ OHCHR *Regional Office for the Pacific*, Ratification of International Human Rights Treaties. Added Value for the Pacific Region, 2009, online abrufbar unter: <http://pacific.ohchr.org/docs/RatificationBook.pdf> (zuletzt besucht am 1. Oktober 2011).

nalere Übereinkommen bieten. Die ASEAN-Menschenrechtskommission ist nach ihrem Statut (Art. 4.4. und 4.5) auch damit beauftragt, die ASEAN-Mitglieder hinsichtlich der Ratifizierung internationaler Menschenrechtskonventionen zu bestärken und sie durch kapazitätsstärkende Maßnahmen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im vertragsgestützten Menschenrechtsschutz zu unterstützen.

(3) Hervorzuheben ist auch, dass regionale Menschenrechtssysteme den Bürger(innen) die Wahl der Rechtsordnung zugestehen, die für sie am vorteilhaftesten ist. So weisen sowohl die EMRK, die AMRK, die Afrikanische Charta als auch die Arabische Charta auf die Geltung anderer Rechtsnormen hin. Die EMRK bezieht sich dabei in Art. 60 auf alle durch den Staat anerkannten Vereinbarungen zum Schutz von Menschenrechten, die AMRK verweist in Art. 29 explizit auf andere Übereinkommen und die afrikanische Charta verweist in diesem Sinne explizit auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Art. 43 der Arabischen Charta bestimmt, dass die Bestimmungen der Charta nicht so ausgelegt werden dürfen, dass Menschenrechte, die nach nationalem Recht oder von den einzelnen Staaten ratifizierten internationalen Verträgen geschützt sind, eingeschränkt werden dürfen. Und der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte ist nicht nur für Klagen auf Grundlage der Banjul-Charta, sondern auch auf Grundlage anderer Menschenrechtsverträge zuständig, wenn der angeklagte Staat diese ratifiziert hat.³⁵

(4) Der nicht nur in der Rechts-, sondern auch in der Politikwissenschaft weithin ausgeprägte Wunsch nach stärkerer Verrechtlichung im Bereich Menschenrechte, vor allem hinsichtlich Überwachung und Sanktionierung, tendiert dazu, die Wirkung menschenrechtlicher Überwachungs-

systeme zu überschätzen³⁶ und lässt andere, alternative Wege zur innerstaatlichen Achtung der Menschenrechte als jene im „demokratischen Staat rational-legaler Prägung“ unberücksichtigt.³⁷ Hierzu zählen etwa Menschenrechtsbildung und -aufklärung, soziales Lernen, der Einsatz von Ombudspersonen oder Menschenrechtsbeauftragter und die Stärkung innerstaatlicher Fürsprecher(inne)n von Menschenrechten. Regionale Systeme können über Peer-pressure und fördernde Aufgabenfelder hier durchaus einen Beitrag leisten.

V. Ursachen des Regionalismus: bottom-up, top-down oder horizontal diffundierend?

In der Regionalismusforschung, so haben es *Anja Jetschke* und *Tobias Lenz* jüngst herausgearbeitet, dominieren Ansätze, die regionale Kooperation, sei es in Form von Organisationen oder Abkommen als „Ergebnis spezifischer Interessen-, Institutionen- und/oder Identitätskonstellationen, die von unten nach oben arbeiten“ verstehen.³⁸ Demnach lassen sich die unterschiedlichen Menschenrechtsschutzsysteme als aus dem jeweiligen Raum kommende Institutionalisierung unterschiedlicher Rechtskulturen, Ideen und Identitäten interpretieren, die sich nicht nur in der jeweiligen Betonung individueller oder kollektiver Menschenrechtsnormen, sondern auch in der Stärke der Souveränitätsbegrenzung unterscheiden. Während das Ergebnis der unterschiedlichen regionalen Kooperati-

³⁵ *Andreas Zimmermann/Jelena Bäumlner*, Das erste Urteil des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschen- und Völkerrechte – zugleich eine Einführung in die Funktionen und Arbeitsweisen des Gerichtshofs, in: MRM 2011, S. 27-37 (S. 31).

³⁶ Zu den Nachteilen einer zu starken Verrechtlichung im Bereich der Menschenrechte siehe *Laurence R. Helfer*, Overlegalizing Human Rights. International Relations Theory and the Commonwealth Caribbean Backlash Against Human Rights Regimes, in: *Columbia Law Review* 2002, S. 1832-1911.

³⁷ *Anja Jetschke*, Weltkultur versus Partikularismus. Die Universalität der Menschenrechte im Lichte der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen, in: *Die Friedens-Warte* 2006, S. 25-49 (S. 45).

³⁸ *Anja Jetschke/Tobias Lenz*, Vergleichende Regionalismusforschung und Diffusion, *Politische Vierteljahresschrift* 2011, S. 448-474.

onsbemühungen dies zu bestätigen scheint, zeigen die jeweiligen Dynamiken und Prozesse jedoch, dass die Initiativen und konkreten Vorschläge für die Ausgestaltung der regionalen Systeme nicht von den Staaten in den Regionen ausgingen, sondern Ergebnis transnationaler Sozialisationsbemühungen und regionaler Identitätsbildung sind. Das institutionelle Design der regionalen Initiativen trägt deutliche Spuren der Imitation bestehender Modelle, wengleich die Übernahme solcher Modelle stets unvollständig bleibt, das heißt auf die jeweils ratifizierbaren Inhalte und Eingriffe in nationale Souveränität begrenzt bleibt, die aktuell konsensfähig sind. Wir haben es also mit der Diffusion regionaler Modelle des Menschenrechtsschutzes zu tun, wie im Folgenden illustriert wird.

Die Entwicklung des europäischen, inneramerikanischen und afrikanischen Menschenrechtsschutzes zeigt, dass sich jedes neue regionale System etwas von den bereits bestehenden Systemen abschaut.³⁹ So wird weithin davon ausgegangen, dass der institutionelle Rahmen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (1959) dem europäischen Vorbild nachempfunden wurde.⁴⁰ Allerdings hat sich die Forschung zu (regionalen) Menschenrechtsregimen noch nicht systematisch mit der Frage der interregionalen Diffusion im Bereich der Menschenrechte befasst. Dabei finden sich weitere Hinweise für eine Übernahme bestehender Modelle. Der Entwurf für den Afrikanischen Gerichtshof, so das Ergebnis der Analyse *Gina Bekkers*, lehnte sich deutlich an die Dokumente zur Entstehung regionaler Menschenrechtsgerichtsbarkeit in Europa und den Amerikas an. Vor allem die formale Struktur des Gerichtshofs, etwa seine Zusammensetzung, die Amtszeiten der Richter, die Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Richter und die Regeln zur Einreichung von Beschwerden sind regionalen und internationalen Bestimmungen nachempfunden.⁴¹ Und wie ich oben be-

reits ausgeführt habe, finden sich für das Berichtsprüfungsverfahren zur Arabischen Menschenrechtscharta Vorbilder im vertragsgestützten Menschenrechtsschutz bei den Vereinten Nationen, während die fördernden Aktivitäten der ASEAN-Menschenrechtskonvention Anleihen an die frühe Amerikanische Menschenrechtskommission und die frühe UN-Menschenrechtskommission machen.

Wie kommt es zu diesen Ähnlichkeiten im institutionellen Design und zur, wenn auch schwachen, Verrechtlichung von Menschenrechten durch autoritäre Regime und Regionen mit oftmals desolater Menschenrechtslage? Es lassen sich mehrere Diffusionskanäle und Diffusionsmechanismen identifizieren, die zur Verbreitung grundlegender Elemente bereits bestehender Systeme (unter anderem UN, Interamerikanisches System) führen. Am bedeutendsten erscheinen ‚informelle Kanäle‘, welche durch transnationale Netzwerke, etwa Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen oder epistemische Gemeinschaften, gebildet werden und ‚formalisierte Kanäle‘, die interregionale (Dialog-)Foren bereitstellen. Der deutlichste Mechanismus ist in den untersuchten Fällen nicht Zwang (materielle Sanktionen) und soziales Lernen, sondern kognitiver und sozialer Druck (Akkulturation).⁴² Dass dabei keine vollständige Übernahme erzielt wird, ließe sich mit nachlassendem Druck nach anfänglichen Reformen, mit unvollständigen Überzeugungsprozessen und mit dem Grad der Identifikation mit einer Referenzgruppe beziehungsweise der Existenz mehrerer Referenzgruppen erklären. Vor allem *Amitav Acharya* hat in seinen Studien zum asiatischen Regionalismus zudem auf eine weitere Dynamik hingewiesen, die er als Lokalisierung bezeichnet: demzufolge mischen lokale und regionale Akteure externe Normen und Modelle aktiv mit bestehen-

³⁹ Shelton (Fn. 2), S. 109, 110, 143.

⁴⁰ Shelton (Fn. 2), S. 103.

⁴¹ Bekker (Fn. 7), S. 161.

⁴² Zur Konzeptionalisierung der verschiedenen Kanäle siehe *Jetschke/Lenz* (Fn. 38), S. 457ff., zu den Diffusionsmechanismen, insbesondere der Akkulturation siehe *Goodman/Jinks* (Fn. 32), S. 623-656.

den lokalen Normen.⁴³ Diese Mischung oder Umgestaltung erlaubt ihnen die Wahrung der eigenen Identität und die Wahrung der Kongruenz mit lokalen Praktiken ebenso wie die Übernahme externer Normen in Folge sozialen und kognitiven Drucks oder das Ersetzen in Frage stehender Normen oder ineffektiver Instrumente.

In allen Fällen lassen sich transnationale und zum Teil auch zwischenstaatliche Diffusionskanäle identifizieren. So wurde die Idee für einen afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof, auf den sich die Staats- und Regierungschefs der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) über drei Jahrzehnte zuvor nicht hatten einigen können, im Jahre 1993 durch eine transnational agierende Berufsgruppe, die Internationale Juristenkommission, angestoßen.⁴⁴ Auch die Arabische Charta der Menschenrechte von 2004 wurde unter Konsultation und Beteiligung anderer Organisationen erarbeitet: das UN Hochkommissariat für Menschenrecht unterstützte beratend die *Permanent Arab Human Rights Commission* (PAHRC), welche sich maßgeblich für die Überarbeitung einsetzte und auch internationale und regionale Menschenrechtsorganisationen einbezog. Und wie oben bereits beschrieben, waren es neben den transnationalen Rechtsexperten vor allem die UN, die den Prozess der Entstehung einer Afrikanischen Menschenrechtscharta mit voranbrachten und beeinflussten. Zwar wird als Initialzündung der Initiative ein Treffen afrikanischen Juristen in Lagos im Jahre 1961, das die Internationale Juristenkommission ausrichtete, angesehen, auf dem die Staats- und Regierungschefs zur Schaffung einer afrikanischen Charta und eines afrikanischen Gerichtshofs aufgerufen worden waren.⁴⁵ Doch gelten die oben erwähnten UN-Konferenzen seit 1969 so-

wie weitere Konferenzen der Internationalen Juristenkommission als der Rahmen, in dem sich die Idee überhaupt erst weiter konkretisieren konnte. Die UN waren im Zuge dieser Treffen explizit mit der Unterstützung bei der Gründung einer afrikanischen Menschenrechtskommission und mit der Anbahnung und Förderung von Konsultationen mit der OAU beauftragt worden.⁴⁶ Auf einem vom UN-Generalsekretär im Auftrag der UN-Generalversammlung 1979 in Monrovia abgehaltenen Treffen konnte schließlich die Grundlage für die afrikanische Menschenrechtskommission geschaffen werden. Durchaus ähnliche Bemühungen lassen sich im asiatischen Raum beobachten, wo die UN und transnational agierende Nichtregierungsorganisationen seit langem die Notwendigkeit zur Schaffung eines regionalen Mechanismus forderten und in zahlreichen Konferenzen und Arbeitstreffen mit Staats- und Regierungsvertretern Vorschläge für deren Ausgestaltung diskutierten und präsentierten.

Im Falle der ASEAN und der AU ist nicht nur das vom Akkulturationsansatz erwartete Drängen externer Akteure gut dokumentiert. Hier lässt sich auch der Wunsch der Zugehörigkeit zu einer Referenzgruppe gut dokumentieren: so wollten, wie Bekker es ausdrückt, die gerade unabhängig gewordenen afrikanischen Staaten mithilfe der Schaffung der Banjul-Charta in die Gruppe der zivilisierten Staaten aufgenommen werden.⁴⁷ Dies zeigt, dass es zur Übernahme eines regionalen Modells zum Schutz erst dann kam, wenn die Regionalorganisationen zur Änderung ihrer Instrumente bereit waren. Die Idee zur Einrichtung des Afrikanischen Gerichtshofs fruchtete, als die OAU ihrerseits einen Reformprozess anstrebte, aus dem die AU als effizientere Organisation hervorgehen sollte. Auch der Entscheidung zur Einrichtung eines südostasiatischen Mechanismus, der bereits kurz nach der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 von der *Working Group for an ASEAN Human Rights*

⁴³ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, 2009.

⁴⁴ Zimmermann/Bäumler (Fn. 35), S. 28.

⁴⁵ Hierzu und zum Folgenden Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law. National, Regional and International Jurisprudence*, 2002, S. 79; Baricako (Fn. 6), S. 2.

⁴⁶ Baricako (Fn. 6), S. 5.

⁴⁷ Bekker (Fn. 7), S. 154.

Mechanism vorbereitet worden war, kam erst in Schwung, als die Staats- und Regierungschefs in der ASEAN beschlossen hatten, die ASEAN insgesamt stärker an einem europäischen Integrationsmodell auszurichten und führende Politiker davon sprachen, dass die Region in Menschenrechtsfragen nicht mehr anderen hinterherhinken dürfe.⁴⁸ Im Fall der pazifischen Inselstaaten oder der süd pazifischen Gemeinschaft haben die bisherigen Bemühungen der UN und regionaler Nichtregierungsorganisationen noch nicht zu einem Ergebnis geführt. Zwar wurden auch hier interessanterweise wieder den bestehenden regionalen Mechanismen nachempfundene Modelle diskutiert, diese jedoch erst in Ansätzen mit einem regionalen Integrationsprozess verknüpft und an lokale Bedürfnisse angepasst.⁴⁹ Interviews mit Akteuren aus der Region ergaben zudem, dass die bisherigen Bemühungen als von Australien und Neuseeland dominiert angesehen werden und es noch nicht gelungen ist, ein regionales Menschenrechtsverständnis zu bestimmen, das an lokale Bräuche anschlussfähig ist und ein angemessenes Verhältnis von Individual- und Kollektiv-rechten entwickelt.⁵⁰ Mit anderen Worten: Es fehlt bislang auch einer adäquaten Lokalisierung von Menschenrechtsnormen in dieser Region.

VI. Schlussfolgerung

Die Analyse der Dynamiken und Prozesse, die zur Etablierung regionaler Menschenrechtsregime führen, zeigt, dass der Wunsch illusorisch ist, die international kodifizierten Normen möglichst vollständig und nach europäischem Vorbild auch möglichst stark in anderen Regionen zu verrechtlichen. Zumindest die neuen Initiativen sind nicht geeignet die rechtliche

Durchsetzungsschwäche der internationalen Instrumente zu beheben, bleiben sie doch hinter deren Standards zurück.

Die Entwicklungen in Südostasien und Afrika zeugen zudem (ebenso wie die Entwicklungen im pazifischen Raum) von der Langwierigkeit von Diffusionsprozessen. Sie belegen aber auch, dass es neben transnationaler Anstrengungen auch politischer Gelegenheitsfenster und einer Führung durch die Regionalorganisationen bedarf. Schließlich zeigen sie, dass das der ‚neue‘ Regionalismus im Bereich der Menschenrechte vom ‚alten‘ Modell regionaler Menschenrechtssysteme, das in den Americas, Afrika und Europa gilt, abweicht und auf weniger rechtsförmige Prozesse zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte vertraut. Das arabische System ähnelt eher dem System des vertragsgestützten Menschenrechtsschutzes bei den Vereinten Nationen, das südostasiatische Modell eher dem Modell der ursprünglichen UN-Menschenrechtskommission. Für die tatsächliche Umsetzung muss dies kein schlechtes Omen sein, wenn es in den Regionen gelingt über Peer-pressure, Ombudsmänner und nationale Kommissionen, Sozialisationsprozesse und die Stärkung von Menschenrechtsorganisationen zur stärkeren Akzeptanz von Menschenrechten beizutragen und rechtliche, politische und gesellschaftliche Reformen vor Ort zu bewirken. Lokalisierungsprozesse können dann als Chance wahrgenommen werden, wenn man sie als ersten Schritt der Evolution von Menschenrechtsschutzsystemen begreift,⁵¹ der weniger rechtsförmigen als zunächst alternativen Wegen zur schrittweisen Erkämpfung der Achtung der Menschenrechte ein Forum und einen Referenzpunkt bietet, auch weil er vor Ort als ‚eigenverantwortlicher‘ und damit legitimerer Schritt wahrgenommen wird.

⁴⁸ Munro (Fn. 14), S. 5 und 19; Renshaw (Fn. 14), S. 19.

⁴⁹ Siehe hierzu Jalal (Fn. 19), S. 180-3, Kathryn Hay, A Pacific Human Rights Mechanism. Specific Challenges and Requirements, Victoria University of Wellington Law Review 2009, S. 195-214.

⁵⁰ Hay (Fn. 49), S. 208-214.

⁵¹ So etwa Le Thu Huong, Many Faces and One Identity? ASEAN in the Case of the Human Rights Regime, in: Asia-Pacific Journal of Social Relations, Sonderheft Nr. 1, 2010, S. 56-70.