



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

## MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Themenschwerpunkt: Menschenrechte in der arabischen Welt
  - Menschenrechte und die Suche nach einer islamischen Identität
  - Die Zukunft des arabischen Frühlings aus der Perspektive der Menschenrechte
- Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen
- Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest – Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens

17. Jahrgang 2012 | Heft 1



MenschenRechtsZentrum

## **MenschenRechtsMagazin**

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Themenschwerpunkt: Menschenrechte in der arabischen Welt
  - Menschenrechte und die Suche nach einer islamischen Identität
  - Die Zukunft des arabischen Frühlings aus der Perspektive der Menschenrechte
- Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen
- Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest  
- Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens

17. Jahrgang 2012 | Heft 1

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

**Universitätsverlag Potsdam 2012**

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

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

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

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

**Herausgeber:**

Prof. Dr. phil. Logi Gunnarsson ([logi.gunnarsson@uni-potsdam.de](mailto:logi.gunnarsson@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Eckart Klein ([klein@uni-potsdam.de](mailto:klein@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

([andreas.zimmermann@uni-potsdam.de](mailto: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](mailto:mrz@uni-potsdam.de))

**Redaktion:**

Dr. iur. Norman Weiß ([weiss@uni-potsdam.de](mailto:weiss@uni-potsdam.de))

Lutz Römer

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

**ISSN 1434-2820**

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	4
THEMENSCHWERPUNKT: MENSCHENRECHTE IN DER ARABISCHEN WELT	
Hans Jörg Sandkühler Menschenrechte in der arabischen Welt. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt.....	5
Yadh Ben Achour Die Menschenrechte im Islam denken oder die zweite Fâthia .....	13
Mahmoud Bassiouni Menschenrechte und die Suche nach einer islamischen Identität.....	28
Sarhan Dhouib Die kritische Diskussion der Menschenrechte. Stimmen aus dem arabisch-islamischen Kulturraum .....	44
Azelarabe Lahkim Bennani Die Zukunft des arabischen Frühlings aus der Perspektive der Menschenrechte.....	54
BEITRÄGE:	
Markus Krajewski Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen.....	66
Kerstin Blome Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest – Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens .....	81
Klaus Hüfner UNESCO und der Schutz der Menschenrechte – Sonderweg oder Sackgasse? .....	97
BERICHTE UND DOKUMENTATION:	
Nina Kapaun Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2011 Teil I – Staatenberichte .....	112
BUCHBESPRECHUNGEN:	
<i>Wildhaber</i> , Der Menschenrechtsgerichtshof für Europa – überlastet, überlastend oder gerade richtig? (Römer).....	131
<i>Joas</i> , Die Sakralität der Person: Eine neue Genealogie der Menschenrechte (Vasel) .....	132
Autorenverzeichnis .....	134

## Editorial

Zu unserer besonderen Freude bietet dieses Heft einen Themenschwerpunkt, der hochaktuelle Entwicklungen behandelt: Menschenrechte in der arabischen Welt. *Hans Jörg Sandkühler*, der den Themenschwerpunkt als Gastherausgeber verantwortet, hat renommierte Autoren gewonnen, die ein differenziertes Bild der Menschenrechtsdebatte in der arabischen Welt zeichnen. Die Autoren machen deutlich, dass sich die Verteidigung der Universalität der Menschenrechte nicht gegen ‚den‘ Islam richten muss, sondern gegen bestimmte politisierte, historisch kontingente Islam-Interpretationen. In ihren juristischen, politikwissenschaftlichen und philosophischen Beiträgen formulieren ein Ägypter (*Mahmoud Bassiouni*), ein Marokkaner (*Azelarabe Lahkim Bennani*) und zwei Tunesier (*Yahd Ben Achour* und *Sarhan Dhouib*) nachdrückliche Kritik an den arabisch-islamischen Menschenrechtserklärungen und an mit ihnen verbundenen Ideologien, ohne dabei unterschiedliche theoretische Ansätze und Perspektiven zu verdecken.

Im Beitragsteil behandeln wir drei juristische Spezialfragen aus dem internationalen Menschenrechtsschutz, deren politische und rechtspolitische Bezüge ebenfalls von großer Aktualität sind. *Markus Krajewski* erläutert die gegenwärtigen Entwicklungen der Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen, *Kerstin Blome* behandelt Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens des Interamerikanischen Menschenrechtssystems und *Klaus Hüfner* beschäftigt sich mit dem Menschenrechtsschutz durch die UNESCO.

*Nina Kapaun* liefert den traditionellen Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2011, dessen erster Teil dem Staatenberichtungsverfahren gewidmet ist. Im nächsten Heft wird der Bericht mit dem Überblick über die Individualbeschwerdeverfahren fortgesetzt. Zwei Buchbesprechungen schließen das Heft ab.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.



The image shows three handwritten signatures in cursive script, arranged horizontally. From left to right, they appear to be: 'Norman', a signature that is mostly illegible due to its cursive style, and 'Lutz Römer'.

## Menschenrechte in der arabischen Welt. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt

Hans Jörg Sandkühler

---

---

### Inhaltsübersicht

- I. Die arabisch-islamische Welt und die Menschenrechte
- II. Für Rechtspluralismus – gegen Rechtsrelativismus

Die revolutionären Prozesse in arabischen Ländern haben seit Ende 2010 die Aufmerksamkeit auf die zuvor von der Politik im Westen weitgehend ausgeblendeten Menschenrechtsverletzungen in den Diktaturen und auf den Kampf um die Achtung und den Schutz politischer und sozialer Menschenrechte gelenkt.

Doch noch immer wird nicht angemessen wahrgenommen, dass (i) die Menschenrechtspolitik autoritärer arabischer Regime auch bereits vor der Revolution nicht widerspruchlos hingenommen, sondern zivilgesellschaftlich kritisiert wurde, (ii) für die vier Menschenrechtserklärungen, die zwischen 1981 und 2004 in der arabischen Welt verabschiedet wurden, nicht ‚der‘ Islam verantwortlich zu machen ist und (iii) von ‚dem‘ arabisch-islamischen Menschenrechtsverständnis nicht die Rede sein kann.

Um so wichtiger ist es, dass die Stimmen aus der arabischen Welt zur Kenntnis genommen werden, die ein differenziertes Bild der Menschenrechtsdebatte zeichnen und erklären, dass und warum sich die Verteidigung der Universalität der Menschenrechte nicht gegen ‚den‘ Islam richten muss, sondern gegen bestimmte politisierte, historisch kontingente Islam-Interpretationen. Solche Stimmen kommen in diesem

Themenschwerpunkt mit vier juristischen, politikwissenschaftlichen und philosophischen Beiträgen von einem Ägypter (Mahmoud Bassiouni), einem Marokkaner (Azelarabe Lahkim Bennani) und zwei Tunesiern (Yahd Ben Achour und Sarhan Dhouib) zu Wort. Ungeachtet unterschiedlicher theoretischer Ansätze und Perspektiven formulieren sie nachdrückliche Kritik an den arabisch-islamischen Menschenrechtserklärungen und an mit ihnen verbundenen Ideologien.

### I. Die arabisch-islamische Welt und die Menschenrechte

Ihrem Anspruch nach stützen sich die arabisch-islamischen Menschenrechtserklärungen<sup>1</sup> auf ‚das‘ islamische Recht. Tatsächlich aber greifen sie nur auf das zwischen dem 8. und 12. Jh. entwickelte klassische (sunnitische) islamische Recht zurück. Neuere Reformdiskurse und Reformen in der arabischen Welt blendeten sie aus. Sie widersprechen offen der juridischen Universalität der Menschenrechte. Eine Kritik dieser Erklärungen ist notwendig, doch es sind einige Aspekte zu berücksichtigen, soll die Kritik sich nicht pauschal gegen ‚den Islam‘ richten und die aus Unkenntnis um sich greifende Islamophobie weiter schüren:

- (i) Die vier Erklärungen gründen in konservativen, in den betreffenden Ländern keineswegs allgemein geteilten Islam-

---

<sup>1</sup> Vgl. Waldemar Hummer/Wolfram Karl (Hrsg.), Regionaler Menschenrechtsschutz. Dokumente samt Einführungen. Band I: Allgemeiner Schutzbereich. Teilband I/2: Amerika – Afrika – Islamisch-Arabischer Raum – Asiatisch-Pazifischer Raum, 2008.

Interpretationen, insbesondere *Shari`a*-Interpretationen. (ii) Sie sind Ausdruck politischer Interessen autoritärer Staaten. Sie entsprechen politischen Rechtsauffassungen mit *islamistischer* Tendenz. (iii) Behauptungen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) sei eine säkulare Interpretation der judäo-christlichen Tradition, die von Muslimen nicht ohne Bruch des islamischen Rechts befolgt werden könne, verdrängen aus politisch-ideologischen Motiven die Tatsache, dass an der Aushandlung der AEMR islamische Staaten geradezu überproportional beteiligt waren, nämlich 10 von 56 Staaten.<sup>2</sup> (iv) Zu berücksichtigen ist aber auch, was Kofi Annan 1999 so bilanziert hat:

„Die meisten Muslime sind sich der Tatsache bewusst, dass ihre Religion und ihre Zivilisation einst große Teile Europas, Afrikas und Asiens dominiert haben. Sie wissen, dass dieses Reich nach und nach verloren ging und dass fast jedes muslimische Land unter direkte oder indirekte westliche Kontrolle geriet. Heute ist der Kolonialismus vorüber, aber viele Muslime lehnen sich gegen ihre offensichtliche Ungleichheit gegenüber dem Westen im Bereich der Machtpolitik auf. Viele verspüren ein Gefühl der Niederlage und der Benachteiligung. Ihr Groll wurde durch die ungerechte Behandlung der Palästinenser oder – in jüngster Zeit – durch die an Muslimen im ehemaligen Jugoslawien begangenen Gräueltaten noch verstärkt.“<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Zu den Positionen der 10 an der Abfassung der AEMR beteiligten islamischer Staaten (Ägypten, Afghanistan, Irak, Iran, Libanon, Pakistan, Saudi-Arabien, Syrien, Türkei und Jemen) vgl. *Mohammed Amin Al-Midani*, La Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit musulman, in: Franck Frégosi (Hrsg.), *Lectures contemporaines du droit islamique. Europe et monde arabe*, 2004, S. 153-186.

<sup>3</sup> *Kofi Annan*, Der Dialog der Zivilisationen. Rede vor dem Zentrum für Islamische Studien, Oxford, 28. Juni 1999, in: Manuel Fröhlich (Hrsg.), *Kofi Annan. Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003*, 2004, S. 90-97.

### 1. ‚Menschenrechtserklärungen‘ seitens autoritärer Regime

Während die meisten anderen regionalen Menschenrechtsinstrumente religiös und weltanschaulich neutral und kulturenübergreifend konzipiert sind, gilt dies für die islamisch-arabischen Menschenrechtserklärungen nicht. Sie behaupten einen *islamischen Universalismus* gegen die universellen Rechtsnormen des internationalen Menschenrechte-Rechts. Die 1981 vom *Islamrat für Europa* in Verbindung mit der konservativen *Muslim World League* verabschiedete *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam*<sup>4</sup> führt in ihren 23 Artikeln 123 Koranverse und Zitate aus der *sunna* an. Sie geht auf eine Resolution der UN-Menschenrechtskommission<sup>5</sup> mit der Aufforderung an Saudi-Arabien zurück, sich der AEMR anzuschließen. Der arabische Text ist weit rigoroser als die ‚geglätteten‘ englischen, französischen und deutschen Übersetzungen. Seit dieser Erklärung werden zwei auch innerhalb der arabischen Welt umstrittene strategische Ziele verfolgt: Es soll erklärt werden, dass die Menschenrechte integraler Bestandteil der *Shari`a* sind und der Koran nicht im Widerspruch zur universellen Menschenrechtskonzeption steht.

Die 1990 von den Außenministern der Mitgliedstaaten der *Organisation der Islamischen Konferenz* in Kairo angenommene zwischenstaatliche, aber völkerrechtlich nicht bindende *Islamische Menschenrechtsdeklaration*<sup>6</sup> legt in Art. 25 fest:

„Die islamische *Shari`a* ist der einzige Bezugspunkt für die Erklärung oder Erläuterung eines jeden Artikels in dieser Erklärung.“

Diese Deklaration und die wegen ihrer religiös-traditionalistischen Tendenz auch von arabischen Staaten kritisierte *Arabische Menschenrechtscharta* von 1994 verfolgen

<sup>4</sup> Vgl. zur Vorgeschichte der Erklärung *Hummer/Karl*, (Fn. 1). S. 1125ff.; vgl. auch *Anne Duncker*, Menschenrechte im Islam. Eine Analyse islamischer Erklärungen über die Menschenrechte, 2006.

<sup>5</sup> Resolution 14/XXV von 1969.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu *Hummer/Karl*, (Fn. 1), S. 1127-1130.



eine anti-universalistische Tendenz. Die von der Arabischen Liga mit unterstützender Beratung der ‚Arab Human Rights Commission‘ durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte 2004 revidierte und 2008 völkerrechtlich in Kraft getretene Fassung weicht zwar insofern hiervon ab, als in der Präambel die Grundsätze der Vereinten Nationen und der AEMR verbal bestätigt und gem. Art. 43 die Rechte und Freiheiten auch von Frauen, Kindern und Minderheitsangehörigen entsprechend den internationalen Menschenrechtsinstrumenten geschützt sind. Doch auch diese arabische Charta beruft sich auf die Kairoer Erklärung von 1990 und stellt so eine Quadratur des Kreises dar. Die Rechte der Frauen werden erneut in Art. 3 Abs. 3 eingeschränkt:

“Men and women are equal in human dignity, in rights and in duties, within the framework of the positive discrimination established in favor of women by Islamic Shari‘a and other divine laws, legislation and international instruments.”<sup>7</sup>

Ein Menschenrechtskomitee ist in Art. 45 ff. vorgesehen, nicht aber die Möglichkeit der Individualklage. Einen arabischen Menschenrechtsgerichtshof gibt es nicht.

Ein Verfassungsvergleich zeigt für viele arabische und andere islamische Staaten die Vorherrschaft des Islam als Staatsreligion und der *Shari‘a* als vorrangiger Quelle des Rechtssystems. Für die Analyse relevante Elemente in Verfassungen arabisch-islamischer Staaten sind:

*Menschenwürde*: Algerien: Präambel und Art. 34; Kuwait: Präambel und Art. 29; Libyen: Art. 27; Mauretanien: Präambel; Syrien: Art. 25; Tunesien: Präambel.

*Menschenrechte*: Algerien: Art. 33; Bahrein: Art. 18; Irak: Art. 50; Libyen: ‚The Great Green Charter of Human Rights in the Jamahirian Era‘ (1988); Mauretanien: Präambel; Jemen: Art. 6.

*Erklärung zum Islamischen Staat*: Bahrein: Art. 1, 2; Mauretanien: Art. 1; Marokko:

Präambel; Oman: Art. 1; Qatar: Art. 1; Saudi-Arabien: Art. 1; Jemen: Art. 1.

*Islam als Staatsreligion*: Bahrein: Art. 2; Irak: Interimsverfassung 2004, Art. 7; Kuwait: Art. 2; Libyen: Art. 2; Mauretanien: Art. 5; Marokko: Art. 6; Oman: Art. 2; Qatar: Art. 1; Saudi-Arabien: Art. 1; Tunesien: Art. 1; Jemen: Art. 2.<sup>8</sup>

*Die Shari‘a als Grundlage des Rechtssystems*: Bahrein: Art. 2; Jordanien: Art. 104: Einführung eines besonderen *Shari‘a*-Gerichtshofs neben säkularen Rechtsinstitutionen; Kuwait: Art. 2; Oman: Art. 2, 10, 11; Qatar: Art. 1; Saudi-Arabien: Art. 23 und Art. 26: “The state protects human rights in accordance with the Islamic Shari‘ah”; Art. 45: “The source of the deliverance of fatwa in the Kingdom of Saudi Arabia are God’s Book and the Sunnah of His Messenger”; Art. 48, 55; Jemen: Art. 3.

Protokollerklärungen islamischer Staaten schränken auch die Rechte ein, die sich aus von diesen Staaten unterzeichneten Konventionen und Pakten der Vereinten Nationen ergeben; die erklärten Vorbehalte betreffen vor allem die Frauenrechte, aber auch die Rechte auf Meinungs- und Religionsfreiheit – und zwar unter Verweis auf die *Shari‘a*.

Es darf aber nicht übersehen werden, dass in den meisten islamischen Ländern koranische Gebote, arabisches Gewohnheitsrecht, römische und andere Rechtselemente sowie Elemente europäischen, während der Kolonialzeit importierten Rechts ineinander verwoben sind. Auch darf der Gesetzeskonflikt nicht ausgeblendet werden, der sich aus der Bindung an den Koran einerseits und an die Charta der Vereinten Nationen andererseits ergibt: Die Mehrheit der islamischen Staaten hat die Charta unterzeichnet und ist damit zwei einander

<sup>7</sup> Hervorhebung von mir.

<sup>8</sup> Vgl. zur Bedeutung des islamischen Glaubens und der *Shari‘a* in Rechtsordnungen Peter Scholz, *Recht im Nahen und Mittleren Osten: Ausdruck moderner Staatlichkeit, Träger islamischen Erbes und Instrument autoritärer Systeme. Zugleich eine Einführung in das islamisch geprägte Recht der Gegenwart*, in: Humboldt Forum Recht 2011 (3), S. 24-37 (S. 29-33).

widersprechenden Normensystemen verpflichtet, einem den Bürgern Gedankenfreiheit garantierenden System und der *Shari`a*, die sie ablehnt.

## 2. *Intellektuelle Diskurse über die Universalität der Menschenrechte und alternative zivilgesellschaftliche Erklärungen in der arabischen Welt*

Den islamisch-arabischen Menschenrechtserklärungen stehen – vor allem in den 1990er Jahren – intellektuelle Diskurse über eine Stärkung der Zivilgesellschaft in der arabischen Welt<sup>9</sup> und ein zivilgesellschaftliches Menschenrechtsengagement entgegen, das nicht verschwiegen werden sollte, auch wenn eine Bilanz noch kritisch ausfällt:

„Obwohl seit dem 19. Jahrhundert in einigen arabischen und muslimischen Ländern Säkularisierungsprozesse ausgelöst wurden, die später zur Implementierung der Menschenrechte geführt haben, leidet die Menschenrechtskultur immer noch an vielen gesellschaftspolitischen Problemen (Ungleichheit, Ungerechtigkeit, Unterdrückung der Frauen).“<sup>10</sup>

Noch sind die Verteidiger der Universalität der Menschenrechte Machtverhältnissen unterworfen, die in der arabischen und islamischen Welt fortbestehen beziehungsweise im Prozess der Revolutionen in der arabischen Welt noch ungeklärt sind.

Die intellektuelle Debatte in islamischen Ländern, in der nach dem Status von Recht und Gesetz im Islam, nach möglichen beziehungsweise kontraproduktiven theologischen Begründungen des Verständnisses der Menschenrechte und für deren universelle Geltung gefragt wird, ist nicht weniger vielstimmig als im ‚Westen‘. Auch hier

hängen die Optionen für Begründungen von der Wahl konzeptueller Rahmen ab.<sup>11</sup>

Fathi Triki, der Inhaber des UNESCO-Lehrstuhls für Philosophie für die arabische Welt in Tunis, kritisiert die Kairoer Erklärung: „Der größte Mangel dieser Erklärung ist [...], dass sie konservativ ist. Weit davon entfernt, eine Perspektive der Modernisierung und Anpassung der *Shari`a* an die Erfordernisse des gegenwärtigen Lebens zu eröffnen, beschränkt sie sich darauf, für die meisten Rechte, die sie einräumt, den unverletzlichen islamischen Rahmen in Erinnerung zu rufen. Dieses Verfehlen von *Ijtihād* (Erneuerung) seitens der Verfasser der Erklärung stellt den Missetand dar, den Genuss der Rechte und Freiheiten an den Vorbehalt der Achtung der *Shari`a* zu binden, über die sich zahlreiche muslimische Juristen und Philosophen uneins sind, und zwar sowohl hinsichtlich der Anzahl der Normen, die sie ausmachen, als auch sogar bezüglich der Grundprinzipien der genannten Menschenrechtserklärung. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor liegt im Problem der Interpretation der Regeln der *Shari`a*, von der letztlich die Feststellung der Konformität oder Nichtkonformität der Rechte abhängt, die man schützen will. Anstatt ein Text eindeutiger Beförderung der Menschenrechte zu sein, ist die Kairoer Erklärung in einer relativistischen Perspektive der Selbstversicherung einer bedrohten und übel zugerichteten Identität verfasst, die um so mehr für andauernden Rassismus und die immer stärker anbrandende Welle von Islamophobie verantwortlich ist, je angreifbarer die politischen Regime der muslimischen Länder aufgrund von zwei fehlenden Voraussetzungen sind: *Rechtsstaat* und *demokratische Legitimität*.“<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Vgl. hierzu die Analysen in *Amr Hamzawy*, Zeitgenössisches politisches Denken in der arabischen Welt. Kontinuität und Wandel, 2005.

<sup>10</sup> *Sarhan Dhouïb*, Von der interkulturellen Vermittlung zur Transkulturalität der Menschenrechte, in: *Hans Jörg Sandkühler* (Hrsg.), 2011, Recht und Kultur. Menschenrechte und Rechtskulturen in transkultureller Perspektive, 2011, S. 153-176 (S. 171).

<sup>11</sup> Zu einer Typologie von Argumentationen für und wider die Vereinbarkeit von Islam und Menschenrechten vgl. den Beitrag von *Mahmoud Bassiouni* in diesem Heft, S. 28-43.

<sup>12</sup> *Fathi Triki*, Demokratische Ethik und Politik im Islam. Arabische Studien zur transkulturellen Philosophie des Zusammenlebens, 2011, S. 219 (ins Deutsche übersetzt von *Hans Jörg Sandkühler*).

Diese von vielen geteilte Tendenz, den konservativen arabisch-islamischen Menschenrechtserklärungen zu widersprechen, spiegelt sich auch in Erklärungen von NGOs. So bekennt sich die 1999 verabschiedete *Casablanca Declaration of the Arab Human Rights Movement* explizit zur Universalität der Menschenrechte und zum internationalen Menschenrechte-Recht sowie zu den Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen. Sie verwahrt sich gegen die anti-universalistische politische Manipulation der Bevölkerungen seitens arabischer Staaten im Namen patriotischer Gefühle und zivilisatorischer beziehungsweise religiöser Eigenart.<sup>13</sup> Die *Cairo Declaration on Human Rights Education and Dissemination* aus dem Jahre 2000 klagt Menschenrechtsverletzungen vor allem in der arabischen Welt an und betont die Universalität der von allen Völkern gemeinsam gegen interne und externe Unterdrückung erkämpften, der Menschheit als ganzer angehörenden und unauflösbar miteinander verbundenen zivilen, politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte; Frauenrechte seien ein integraler Bestandteil des Menschenrechtssystems.<sup>14</sup> Die

*Beirut Declaration* von 2003 wirft unter dem Titel ‚Toward an Effective Regional Protection of Human Rights‘ die Frage auf *“Which Arab Charter on Human Rights?”*. Angesichts der Tatsache, *“that the Arab Charter on Human Rights lacks a number of the international human rights standards and guarantees adopted by other regions in the world”*, wird eine weitgehende Reform der Menschenrechtsinstrumente im Rahmen des *“universal human rights system as established by the UN”* gefordert. Erklärt wird schließlich: *“Civilization or religious particularities should not be used as a pretext to cast doubt and to question the universality of human rights”*.<sup>15</sup> Verwiesen sei schließlich auf die *Sana‘a Declaration on Democracy, Human Rights and the Role of the International Criminal Court* von 2004, in der es heißt: *“Democracy and human rights, which have their origins in faith and culture, are interdependent and inseparable.”*<sup>16</sup>

<sup>13</sup> The Casablanca Declaration of the Arab Human Rights Movement. Adopted by the First International Conference of the Arab Human Rights Movement Casablanca, 23.-25. April 1999: “[T]he Conference declared that the only source of reference in this respect is international human rights law and the United Nations instruments and declarations. The Conference also emphasized the universality of human rights. Rejecting the manipulation by some Arab governments of patriotic sentiments and the principle of sovereignty so as to avoid complying with international human rights standards. Rejecting any attempt to use civilizational or religious specificity to contest the universality of human rights. Commendable specificity is that which entrenches the dignity and equality of citizens, enriches their culture and promotes their participation in the administration of public affairs.”

<sup>14</sup> Cairo Declaration on Human Rights Education and Dissemination. Adopted by The Second International Conference of Human Rights Movement in the Arab World, 13.-16. Oktober 2000: “The Conference, Having held extensive deliberations throughout its sessions, taking into consideration the close link between the lack

of respect for human rights and the prevalence of poverty and corruption as evidenced by the World Human Development Report and the Report on Corruption in the World, and also noting the increasing concern at the adverse effect of globalisation on the economic level, the abuse of human rights considerations in international relations, and the grave injustices they caused against peoples, especially in the Arab World, *Decides* to adopt the following Cairo Declaration on Human Rights Education and Dissemination. *Participants reaffirm*: Human rights principles are universal; civil, political, economic, social, cultural and joint rights are closely interconnected, interdependent and indivisible; women’s rights are an integral part of the human rights system. Human rights values are the fruit of the interaction and communication between civilizations and cultures throughout history, the product of the struggle by all peoples against all forms of injustice and oppression internal and external. In this sense, such values belong to humanity as a whole.”

<sup>15</sup> In *Anthony Chase/Amr Hamzawy* (Hrsg.), *Human Rights in the Arab World. Independent Voices*, 2006, S. 227.

<sup>16</sup> Ebd., S. 233.

## II. Für Rechtspluralismus – gegen Rechtsrelativismus

In der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit sind die Menschenrechte<sup>17</sup> mit unterschiedlichen Rechtskulturen und konkurrierenden sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Bedürfnissen und Interessen konfrontiert. *Rechtspluralismus* ist die Folge. Bei der Auseinandersetzung um die Menschenrechte geht es wesentlich um die Frage, ob Rechtspluralismus *Rechtsrelativismus* begründet. Dieser gründet nicht zuletzt in der Annahme eines Vorrangs privater, weltanschaulich orientierter Moral vor allgemeinem Öffentlichem Recht und partikulärer Rechtskulturen vor universellem internationalem Recht. Rechte, zum Beispiel individuelle Freiheitsrechte und soziale Leistungsrechte, und Strategien der Implementierung der Menschenrechte können *de facto* miteinander kollidieren. Die Gründe für die *Interpretation* der Menschenrechte sind nicht allein von sozialen und politischen Kontexten abhängig, sondern auch von kulturellen Traditionen, Ethiken und Moralien. Die universelle *juridische Geltung* ist aber von solchen Gründen nicht berührt.

Und doch steht die Frage nach der Universalisierbarkeit beziehungsweise Universalität der Menschenrechte und nach deren Vereinbarkeit mit unterschiedlichen Kulturen im Zentrum kontroverser Diskurse. Die UN-Resolution 57/204 vom 18. Dezember 2002 über ‚Menschenrechte und kulturelle Vielfalt‘ räumt ein, dass „die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten ist“; betont wird aber auch, „dass alle Kulturen und Zivilisationen einen gemeinsamen Katalog universeller Werte teilen“.

Die Universalitätsdebatte war und ist begleitet von der Behauptung, die im ‚Abendland‘ entstandenen Menschenrechte seien für nicht-westliche Kulturen nicht geeignet.

Diese kulturellrelativistische These verkennt (i) die langwierige Entstehung und Entwicklung der Menschenrechte im Westen gegen *das europäische Ancien régime* und verwechselt (ii) die europäisch-nordamerikanische *Genesis* der Menschenrechte mit deren *Geltung*, die darauf beruht, dass sie zwischen Staaten – nicht ohne zivilgesellschaftlichen Einfluss – ausgehandelt wurden, von nahezu allen Staaten anerkannt und *de facto* als internationales Recht – die ‚grundlegenden‘ Menschenrechte als *ius cogens* – universalisiert sind. Sie läuft in die Falle eines „zynischen, kulturalistisch orientierten Relativismus“: „Mit einer kulturalistischen Reduzierung der menschenrechtlichen Missstände in den nicht-westlichen Regionen auf deren kulturelle Ursprünge und mit einem damit verbundenen zynisch-resignativen Lob der Differenzen arbeiten wir“ – so K. Mishima – „den jeweils herrschenden Machteliten in die Tasche.“<sup>18</sup>

Das Prinzip transkultureller Rechtsgeltung wird nicht nur in den arabischen Erklärungen verletzt, sondern auch in einigen anderen regionalen Menschenrechtserklärungen verletzt, so zum Beispiel in der Bangkok Declaration<sup>19</sup> (1993), in der Asian Human Rights Charter<sup>20</sup> (1998) und in der ASEAN-Charta (2008) beziehungsweise in den ‚Terms of Reference‘ der ASEAN Intergovernmental Commission for Human Rights, die in Ziff. 1.4 dazu verpflichten,

<sup>17</sup> Vgl. Hans Jörg Sandkühler, Menschenrechte, in ders. (Hrsg.), Enzyklopädie Philosophie, 2. Aufl. 2010, Bd. 2, 1530-1553.

<sup>18</sup> Kenichi Mishima, Menschenrechte als Traditionsbruch und Abschied von der Gewalt, in: Ludger Kühnhardt/Mamoru Takayama (Hrsg.), Menschenrechte, Kulturen und Gewalt. Ansätze einer interkulturellen Ethik, 2005, S. 115-129 (S. 127f.).

<sup>19</sup> „Recognize that while human rights are universal in nature, they must be considered in the context of a dynamic and evolving process of international norm-setting, bearing in mind the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds.“

<sup>20</sup> „It is only by relating rights and their implementation to the specificity of the Asian situation that the enjoyment of rights will be possible. Only in this way will Asia be able to contribute to the world-wide movement for the protection of rights.“

“[t]o promote human rights within the regional context, bearing in mind national and regional particularities and mutual respect for different historical, cultural and religious backgrounds, and taking into account the balance between rights and responsibilities”.

Kulturrelativismus ist im Menschenrechte-Recht nicht vertretbar. Der interkulturelle Vergleich zeigt, dass sich die Menschenrechte in dem Maße in ihrer *transkulturellen* und nicht etwa ‚westlichen‘ Universalität normativ bewähren, wie regionale Menschenrechtserklärungen und nationale beziehungsweise transnationale Verfassungen das international ausgehandelte Recht der Menschenrechte auf dem Niveau der AEMR und der ihr folgenden Pakte und Konventionen implementieren. Dass die *normative* Bewährung nicht ‚automatisch‘ eine Bewährung in der Praxis bedeutet und Menschenrechte faktisch verletzt werden, mindert die Normengeltung nicht. Art. 6 AEMR bestimmt: „Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.“ Jede Kritik an Verletzungen setzt die Normengeltung voraus.

Verhältnisse, in denen die Menschenrechtsnormen Wirklichkeit sein können, setzen (i) den Staat als demokratisch verfassten, der Basisnorm der Achtung und des Schutzes der Menschenwürde verpflichteten Rechts- und Sozialstaat voraus, (ii) die Beherrschung nichtstaatlicher, vor allem ökonomischer Gewalt durch das Recht und (iii) verwirklichte transnationale Gerechtigkeit.

Kultur- und Rechtsrelativisten verkennen, dass die Normen des *ius cogens* und die grundlegenden positivierten Menschenrechte gemäß dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge<sup>21</sup> der Verfügung einzelner Kulturen und Staaten entzogen sind. Art. 53 bestimmt: „Ein Vertrag ist nichtig, wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht. Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende Norm des

allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“ Darüber hinaus gilt gem. Art. 64: „Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt.“

Um freilich in der Pluralität der Kulturen und in pluralistischen Gesellschaften *in Dissens* Entscheidungen für die Menschenrechte zu ermöglichen, müssen Prinzipien eines *juridischen Kosmopolitismus der Differenz* anerkannt werden. Dies wiederum setzt eine „*Anthropologie der Verschiedenheit mit Kosmopolitismus*“<sup>22</sup> voraus, auf deren Grundlage auch Regeln und Normen aus nicht-juridischen Quellen der Streitschlichtung anerkannt werden können; die Berücksichtigung der über den üblichen Code rechtlichen Sollens hinausgehenden empirischen Dimension des von Menschen angewandten Rechts erlaubt Regelungen jenseits der Grenzen staatszentrierter Rechtsinterpretation.<sup>23</sup> In dieser Perspektive gibt es keinen Einwand gegen eine Rechtspraxis, bei der – wie zum Beispiel in Ägypten und Algerien – mangels Rechtsstaatlichkeit die Moschee zum Ort des Rechts wird und beim Spruch des Imam Zuflucht gesucht wird, solange dabei menschenrechtliche Grenzen nicht überschritten werden.

Der juridische Kosmopolitismus der Differenz, der sich zum Beispiel an der Verschiedenheit von kontinentalem bürgerlichem Recht und *common law* oder von Strafrechtsnormen innerhalb Europas nicht stößt, ermöglicht das, was an Universalismus transkulturell möglich und akzeptier-

<sup>21</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, UNTS Band 1155, S. 331; BGBl. 1985 II S. 927.

<sup>22</sup> Manfred O. Hinz, Human rights between universalism and cultural relativism? The need for anthropological jurisprudence in the globalising world, in: Anton Bösl/Joseph Diescho (Hrsg.), Human Rights in Africa. Legal Perspectives on their Protection and Promotion, 2009, S. 3-32 (S. 7f.).

<sup>23</sup> Vgl. ebd.

bar ist. Er befreit das Universelle „von der Logik homogener Vereinheitlichung [...], indem er es im Reich der Multiplizität und Differenz“ verortet.<sup>24</sup> Rechtsrelativismus hingegen ist die schlechteste Form der Anerkennung von Differenz und der Achtung der Andersheit des Anderen.

---

<sup>24</sup> Giacomo Marramao, Thinking Babel. Universality, Multiplicity, Difference, in: IRIS. European Journal of Philosophy and Public Debate 2010 (3), S. 3-20 (S. 5).

## Die Menschenrechte im Islam denken oder die zweite Fâthia\*

Yadh Ben Achour

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die modernen Rechte
- III. Der Islam und der Gedanke der Menschenrechte
- IV. „Kenne das Recht, dann wirst Du die Menschen kennen, die zu ihm gehören“
- V. Die universell akzeptable Norm
- VI. Die zweite Fâthia

### I. Einleitung

Das tunesische Volk hat im Verlauf der jüngsten Ereignisse gezeigt, dass die Idee der Demokratie weder eine Idee des Orients noch des Okzidents, weder des Nordens noch des Südens ist, sondern die Territorien und Grenzen überschreitet und für die ganze Menschheit konstitutiv ist. Der Mensch ist dazu geschaffen, Demokrat zu sein. Er nimmt weder Folter noch Diskriminierung hin, noch dass er als denkendes Wesen erstickt wird. Die Kultur, vor allem die moderne Rechtskultur, musste nur den Deckmantel lüften, unter dem er verhüllt war – den der Entfremdung, der Tradition, des Konformismus, der endophasischen Kultur, der Orthodoxie der Macht und der Massen, der Gewissheit und der Überheblichkeit. Diese Kultur besteht darin, die Menschheit daran zu erinnern, dass die Knechtschaft für unsere Gattung kein Schicksal ist, dem man nicht entrinnen kann. Man hat dies ‚Aufklärung‘ genannt – „*al anwâr*“.

Erstmals in der arabischen Welt und zu aller Überraschung erhebt sich das Volk, und dies nicht nur für das tägliche Brot, sondern auch für das Licht der Würde, der Gleichheit der Rechte und Pflichten, der Freiheit, des Machtwechsels, des politischen Pluralismus, der Ehrlichkeit der Wahlen sowie der Redlichkeit und Verantwortlichkeit der Regierenden. Alle Beobachter haben dies verstanden und gesehen, wie sich die Slogans, die Prinzipien und die Werte der Demokratie und des Rechtsstaats verbreitet haben. Wir haben so auch begriffen, dass die aus dem Westen importierte Legende der Demokratie tot ist. Sie war nichts als eine von allen Staats- und Regierungschefs im Interesse der Diktatur kolportierte Lüge, die auch von deren westlichen Freunden verbreitet wurde, um uns einzureden, die Demokratie sei das Vorrecht der schönen vornehmen Nationen des Universums, während für uns die Diktatur besser sei, gäbe sie uns doch das tägliche Brot. Das Land aber hatte letztlich weder ein Recht auf Brot noch auf Freiheit. Das Volk verweigerte sich solchen Lehren, und die Idee der Demokratie erhielt so durch das tunesische Volk ihre Ehre und soziale Würde.

Gewiss hat die arabische Welt auch schon vor dem Januar 2011 Erfahrungen mit der repräsentativen Demokratie machen können. Sie hat ihr – oft fragwürdiges – Stimmrecht für die Ernennung von Staatschefs oder bei der Wahl von Parlamenten ausgeübt; sie hat, wie im Tunesien Ben Alis, auf die Diktatoren passend zugeschnittene Verfassungsreformen angenommen. Aber diese Erfahrungen waren immer wieder mit Rückschlägen verbunden, sei es in Folge wiederholter blutiger militärischer Staatsstriche, die in totale

\* Aus dem Französischen übersetzt von Hans Jörg Sandkühler. Grundlage der Übersetzung sind Passagen aus dem Vorwort und das einleitende Kapitel aus *Yadh Ben Achour, La Deuxième Fâthia. L'islam et la pensée des droits de l'homme*, 2011, S. 2-4 und S. 7-24.

Diktatur mündeten, sei es – wie im Ägypten Nassers, im Syrien Hafiz al-Assads oder in Gaddafis Libyen – in Form der Etablierung plebiszitärer und populistischer Einparteien-Regime, die in dynastischen Abwegen endeten.

Der Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989, dieses Symbols des Triumphes des liberalen und demokratischen Modells, war im arabischen Kontext kein politisch relevantes Ereignis. Die Araber haben es nicht wirklich als Herausforderung ihres politischen Gewissens erlebt, und es hat keinen Mentalitäts- oder Verhaltenswandel provoziert. Anders die tunesische Revolution, dieser entscheidende Moment, der für die Zukunft der arabischen Welt von besonderer Bedeutung sein wird.

Bis zum Januar 2011 war das für die arabische Welt bezeichnende Faktum die Inexistenz einer weithin unterstützten Forderung nach sozialer Demokratie. Hierfür gibt es zwei Erklärungen. Die erste ergibt sich aus dem Auseinanderklaffen der offiziellen verfassungsmäßigen Lage des Volkes und der realen Lebensbedingungen. Man muss hier zwar auf die von einigen durchaus ehrenwerten Regierungschefs im Bemühen um ihre eigene Legitimität und um die Verallgemeinerung des sozialen Fortschritts für ihre Völker praktizierte Politik verweisen. Aber wenn man aufmerksam die Entwicklung der Landflucht und des von ihr verursachten elenden marginalisierten Lebens beobachtet, dann musste die Souveränität der Massen ihres Sinns entleert werden. Nasser, Bourguiba, Ben Bella und Boumediene haben zwar das Volk zur Ausübung seiner Souveränität aufgefordert. Aber das Volk stand letztlich vor einer Mauer von Exklusion und Prekarität, und dies heißt: faktisch vor der Negation seiner Bürgerschaft (*citoyenneté*). Der zweite Grund ergibt sich aus der Reaktion eines Teils der vom militanten Islamismus okkupierten öffentlichen Meinung auf die Implantierung der parlamentarischen Demokratie; man beurteilte sie als eine von der nationalen, ja selbst von der verwestlichten Elite aus dem Westen importierte Staatsform.

In diesem von Ressentiments und unglücklichem Bewusstsein beherrschten Klima konnte die Demokratie nicht Raum gewinnen. Auf der anderen Seite konnte der fundamentalistische Diskurs für die Kohärenz der Persönlichkeit und die Besänftigung der Ängste eine attraktive Alternative darstellen. Dieser Diskurs schöpfte seine Kraft aus den tiefen Quellen des kulturellen Erbes, schlug eine Versöhnung zwischen den Stimmen der Vorfahren und der gegenwärtigen Generationen vor und bot Zuflucht für die ortlos gewordene Identität. Das in unserer Gesellschaft vorhandene Potenzial an Islamität erklärt sowohl die Einnistung und Verstärkung des Islamismus als auch das Scheitern des modernisierenden Staates. Die tunesische Revolution, in der es keinerlei islamistische Slogans gab, ist deshalb ein so wesentliches und neue Entwicklungen einleitendes Ereignis, weil sie die Gesamtheit der vorherigen Lebensbedingungen in Frage stellt. Jetzt ist die Demokratie als Ausdruck zwischenmenschlicher Gerechtigkeit vom ganzen Volk verinnerlicht, und der politische Islamismus, gleich welcher Tendenz, muss sich auf die massenhafte Verbreitung der Idee der Demokratie einstellen. Er wird auf den ‚Geist des Islam‘ setzen müssen, und zwar gegen dessen Buchstaben.

Jede Religion ist von Anbeginn Befreiung. Man könnte sogar sagen: Sie ist Revolution. Das Ideal wäre, dass sie dies auch so bliebe. Doch wie jede Revolution kann auch sie dem historischen Schicksal nicht entgehen. Sobald sie in die Mechanismen gesellschaftlicher Institutionalisierung eingebunden wird, wird sie zu einem wesentlichen Faktor der Anerkennung des Gegebenen und ein Joch für die Freiheit.

Auch der Islam ist dieser Regel unterworfen. Betrachten wir die gegenwärtige, von der Verstaatlichung des Islam gekennzeichnete Epoche, dann drängt sich eine Feststellung auf: Der Islam befindet sich mitten in einer Phase der Regression. Es handelt sich freilich um eine *Phase*: Man



braucht nur Marshall G. S. Hodgson<sup>1</sup> zu lesen, um zu verstehen, dass diese Zivilisation seit ihrer Geburt im 7. Jahrhundert gemeinsam mit anderen Zivilisationen die Weltgeschichte bis zum 16. Jahrhundert geprägt hat.<sup>2</sup>

Was ist zu tun, um sich mit diesem ursprünglichen Elan wieder zu versöhnen? Wie kann man die Inspiration des prophetischen Geistes wiedererlangen, diese unendliche Sehnsucht, die Welt zu verändern und sie aus Nichtwissen und Passivität zu befreien? Diese Fragen müssen gestellt werden, weil die Kluft zwischen der Moderne und dem Islam himmelschreiend geworden ist und die wirklichen Herausforderungen des Fortschritts – zumindest derzeit – nicht überall sichtbar gemacht werden konnten. Diese immer sichtbarere Kluft hat dazu geführt, diejenigen zu widerlegen, die um die 1980er Jahre die Hoffnung auf eine Schlichtung zwischen dem Islam und den Menschenrechten formuliert hatten; sie sollte „im Lichte des Koran, der Tradition und der muslimischen Denker auf einer wirklich islamischen Konzeption der Menschenrechte“<sup>3</sup> gründen. Die Antwort, die die Ereignisse auf diese Hoffnung gegeben haben, wurde konkretisiert durch die Re-Islamisierung des Rechts, vor allem des Strafrechts, durch die Wiedereinführung von Strafen wie Steinigung und Auspeitschung, die man vergessen glaubt hatte, durch die Islamisierung der Rechtsprechung der Gerichte, die Todesurteile bei Abfall vom Glauben, die Zunahme radikaler Bewegungen, die bei Verletzung des göttlichen Gesetzes alle Formen von Gewalt befürworteten, und schließlich durch die Verkündung islamischer Men-

schenrechtserklärungen, deren gemeinsame Grundlage die Tendenz zur Vertiefung der Ungleichheit der Geschlechter und eine feindliche Einstellung gegenüber der Gewissensfreiheit ist.

Trotz der seit bald zwei Jahrhunderten unaufhörlichen Appelle seitens großer Reformatoren wie Ameer Ali oder Muhammad Iqbal sieht sich die islamische Gesellschaft heute im Kern ihrer Existenz getroffen, geplagt von überbordendem Formalismus, entsetzlicher Politisierung und grenzenlosem Infantilismus des religiösen Denkens. Sowohl dem Islam verbundene Wissenschaftler als auch die Staaten, internationale Organisationen und vor allem die Völker bleiben hoffnungslos an Normen gekettet, die zu intellektuellen Horizonten gehören, in denen ein wirklich kreatives, kritisches und dynamisches Denken der Menschenrechte blockiert ist. Die wesentlichen Gründe dafür, dass es zu diesem Denken nicht kommt, sind die Folgenden: Es gibt keinen Zugang zum methodischen Zweifel, und dies gründet in der Überzeugung, in alle Ewigkeit im Besitz exklusiver Wahrheit zu sein. Der Zweifel, den Ghazâlî kennt, lässt letztlich den Verstand in einem von göttlichem Licht durchdrungenen Herzen im Stich. Sein Zweifel suchte nur den Beweis für eine bereits etablierte Wahrheit. Zu nennen ist ferner die Bindung an den Buchstaben des göttlichen bzw. geheiligten, Raum und Zeit transzendieren Textes. Und schließlich die Heiligsprechung des Wissens und der Weisheit der Alten, deren Wort das Argument ersetzt.

Wie 'Ibn Rajab<sup>4</sup> (1335-1393) betont, ist *'ilm a-salaf*, die Wissenschaft der Alten, derjenigen der Nachfolger, *al-khalaf*, überlegen. Man solle – so fordert dieser Autor nicht anders als Ghazâlî<sup>5</sup> – das nützliche und

<sup>1</sup> Marshall G. S. Hodgson, *L'Islam dans l'histoire mondiale, textes réunis et traduits par Abdesselam Cheddadi*, 1999; vgl. *ders.*, *The Venture of Conscience and history in a world civilisation*, 3 Bände, 1977, 2004.

<sup>2</sup> „Im 16. Jahrhundert“, schreibt Hodgson (Fn. 1), S. 101, „befanden sich die islamischen Völker, in ihrer Gesamtheit genommen, auf dem Gipfel ihrer Macht.“

<sup>3</sup> Si Hamza Boubakeur, *Islam et droits de l'homme*, 1984, S. 6.

<sup>4</sup> Der hanbalitische Autor hat eine kleine, *Die Überlegenheit der Wissenschaft der Alten über die der Nachfolger (Fadhlu 'ilm a-salaf alâ al-khalaf)* betitelt Abhandlung verfasst.

<sup>5</sup> *Abû Hâmid al-Ghazâlî, Ihyâ 'ulûm a-dîne*, Band 1, S. 29, unterscheidet „*'ilm mahmûd*“, die wohl-tätige, und „*'ilm madhmûm*“, die verdammens-werte Wissenschaft. (Deutsch: Die Wiederbele-

heilsame Wissen (*'ilm nâfi'*), d.h. die Wissenschaft vom Text, vom nicht-nützlichen Wissen (*'ilm ghaîr nâfi'*) unterscheiden, d.h. von verdächtigen und zweifelhaften Kenntnissen wie denen der Philosophie oder der spekulativen Theologie (*kalâm*). Gemäß dieser Klassifikation des Wissens muss der mit Nichtwissen geschlagene einfache Gläubige dem Weg des Interpreten folgen. Manche Autoren, wie z.B. Qarâfi, sind noch weiter gegangen; sie haben es für richtig gehalten, dass der Interpret – Schulgründer wie Mâlik 'ibn Anas – die Funktion des Mittlers zwischen dem Gläubigen und Gott übernimmt.<sup>6</sup> Damit sind wir nicht mehr weit entfernt von der Idee der Kirche, der Einheit von Gemeinde und Macht, Glauben und Gesetz, Vergangenheit und Gegenwart, Persönlichem und Gemeinschaftlichem. Im Islam entspricht die *Ummah*, dieses Ensemble der organisierten Gesellschaft der Gläubigen, durchaus der Idee einer kirchlichen Gemeinschaft, einer politisch-pastoralen Bruderschaft, in der der Hirte die Herde lenkt: *Râ'î* und *ra'iyya*.<sup>7</sup> Zu betonen ist hier die Bedeutung der Pastoralmodelle Salomons, Davids und Moses' im koranischen Bericht und bei der Herausbildung des islamischen politischen Ideals, des Kalifats.<sup>8</sup>

Alle diese Glaubensüberzeugungen widersprechen den intellektuellen Dispositionen des modernen Menschen bezüglich Kunst, Geschichte, Politik, Individuum, Recht und Wissen. Es war zunächst der Schauer angesichts des künstlerischen Entdeckungsreichtums, der für das moderne Auge, das

Ohr und die Feder so bestechend war. Zum Gesetz der modernen Kunst gehört das Prinzip der ständigen Neuerfindung, nicht aber der Reproduktion des Schönen. Seit dem 14. Jahrhundert ist die moderne Freiheit eine Erfindung der großen italienischen Dichter, Schriftsteller und Maler. Sie hat sich in Europa auf Wissenschaft und Politik ausgeweitet und dann die ganze Welt erreicht. Ihr Geltungsbereich ist heute weder auf Europa noch auf das begrenzt, was man irrigerweise den ‚Westen‘ nennt.

Auf einer anderen Ebene ist der moderne Mensch derjenige, der die Geschichte mit dem Herzen des Erinnerns und nicht mit dem Auge des Handelns wahrnimmt; er ist derjenige, der die Welt in das Öffentliche und das Private, in Glauben und Gesetz, in Zivilgesellschaft und Staat aufteilt und „die Gemeinschaft, die verbindet, unterschätzt“; er ist schließlich derjenige, der „den Zweifel gegenüber allem einbürgert, der nur glaubt, was er sieht, der zersetzt, um besser erkennen zu können“.<sup>9</sup> Dies sind die Merkmale, die zugleich die Ideen des Fortschritts und der Freiheit möglich machen, die beide den Ursprung zumindest der zwei intellektuellen und politischen Formen der Moderne bilden.<sup>10</sup>

Dies soll weder besagen, dass die muslimische Welt sich nicht wandelt, noch dass die muslimischen Denker ewige Konservative sind. Dies ist nicht der Fall. Aber es ist unbestreitbar, dass es der muslimischen Welt ausnahmslos nicht gelingt, mit den „alten geschichtlichen Paradigmen“ zu brechen, um einen Ausdruck Hans Küngs zu verwenden, des christlichen Denkers, der dem Islam aufgeschlossen genug gegenübersteht, ihm ein Werk von mehr als 950 Seiten zu widmen.<sup>11</sup> Die Zeit der Entwöhnung ist noch nicht angebrochen, und die Muslime im Allgemeinen – leider nicht nur die Radikalen – bleiben insgesamt Opfer ihrer

---

bung der religiösen Wissenschaften, daraus Buch 12: Das Buch der Ehe, übersetzt und kommentiert von Hans Bauer, in überarbeiteter Form neu herausgegeben von Salim Spohr, 2005; Bücher 31-36: Lehre von den Stufen zur Gottesliebe, eingeleitet, übersetzt und kommentiert von Richard Gramlich, 1984.

<sup>6</sup> Qarâfi, a-Dhakhîra, 1961, S. 33.

<sup>7</sup> *Yadh Ben Achour*, Aux fondements de l'orthodoxie sunnite, 2008.

<sup>8</sup> Vgl. *Ridha Chennoufi*, L'intégration libérale, in: Hatem Mrad (Hrsg.), Le Libéralisme et les Nouvelles Contraintes de l'action politique, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2010, S. 57.

<sup>9</sup> *Marc Sadoun*, Face au libéralisme, in: Mrad (Fn. 8), S. 20.

<sup>10</sup> Vgl. *André Cabanis*, Libéralisme d'hier, libéralisme d'aujourd'hui, in: Mrad (Fn. 8), S. 40f.

<sup>11</sup> *Hans Küng*, Der Islam: Geschichte, Gegenwart, Zukunft, 2006.

„politischen Sehnsucht nach dem Ursprung“<sup>12</sup>, dieses kollektiven Wahns der Rückkehr zur Zeit der Geburt. Das Bestreben zur Restauration einer verlorenen Welt veranlasst uns in der Tat zur Inszenierung einer aus der Zeit verschobenen, entstellten und verderbten Religion.<sup>13</sup> Aus Verzweiflung? Zweifellos.

Tatsächlich tun sich die meisten muslimischen Länder schwer damit, gewisse Normen der Moral, der Ästhetik und des Rechts preiszugeben, die den modernen Zeiten widersprechen; dies entwertet den Islam in den Augen der Welt und trägt der ganzen islamischen Zivilisation schwerwiegende Vorurteile ein.

Diese im Verlauf der Geschichte oft überholten Normen sind nun für die Bedürfnisse der Jetztzeit, einer Zeit des Rückschritts für den Islam, wiederentdeckt worden. Hodgson hat gezeigt, in welchem Maße das Leben des Individuums im 14. Jahrhundert von dem bestimmt war, was er den „muslimischen Kontraktualismus“ nennt und den er dem statuarischen, hierarchischen Korporatismus des Westens in derselben Epoche entgegensetzt. Dieser Kontraktualismus, der in einer extrem verkürzten Trennung zwischen der privaten und der öffentlichen Sphäre gründete, erkannte dem Individuum persönliche Verantwortung und Freiheit zu und öffnete den Besten ohne Rücksicht auf einen vorab festgelegten Status die Türen zum Erfolg. Dieser Geist, der eine soziale, allein auf autonomer Wahl beruhende Mobilität beförderte, konnte seine Wirkung im Bereich der öffentlichen Verwaltung, des Handels, der Ökonomie, Architektur, Literatur und Kunst entfalten, ohne im geringsten von den Regeln der *Shari'a* behindert zu werden.<sup>14</sup> Im ‚muslimisch‘ genannten Recht wimmelt es nur so von entsprechenden Beispielen. Es gibt die Norm und ihre Widersacher, gestern wie heute.

Dies mindert freilich nicht die Schärfe unserer Frage: Warum hat die Mehrzahl der muslimischen Länder derartige Schwierigkeiten, sich für den Geist der Moderne zu öffnen? Wie können die Muslime die Erstarrung ihres sozialen Denkens hinnehmen, indem sie es den bis ins Kleinste gehenden Vorschriften des Erlaubten und Unerlaubten – für Körpergesten, den Gesichtsschleier (*niqab*), die Burka, das Stillen der Kinder – anpassen, und dies trotz einer unschuldigen Koedukation? Wie kann ein Mensch glauben, den Himmel Gottes dadurch zu erzürnen, dass Frauen goldene Ringe und Männer seidene Kleidung tragen und von Hunden begleitet werden? Die Hölle des Nichtwissens ist vor unseren Augen. Alle Mächte, nicht nur die der Staaten, sind ihre Komplizen.

Zahlreiche Faktoren spielen – insgesamt oder einzeln – bei der Erklärung dieses Zustands eine Rolle. Archaische Erziehungssysteme, eine massenhafte, aber qualitativ mangelhafte Schulbildung, Städte, die früher glänzten und heute überbevölkert sind und vor lauter Elend, Unkultur, Häßlichkeit und Müßiggang keinen Anstand mehr erkennen lassen, die Sorge vor Wertverlust, spalterische Verhaltensweisen, das Syndrom der Identitätssucht, die Übel der Globalisierung – alles dies bildet das Gerippe dieser Regression. Unter diesen Bedingungen behaupten und bestärken sich die menschliche und kulturelle Unterentwicklung auf der einen und die Religion auf der anderen Seite wechselseitig und werden zu den Säulen ein und derselben Unterdrückung. Die Religion bietet unseren armen Völkern die Beruhigungsmittel, die ihnen zu leben erlauben, und die Völker werden zu Soldaten der Religion. Wenn unsere islamischen Rechtsgutachter so weitschweifig sind, dann deshalb, weil sie als Zuhörer naive Bevölkerungen vor sich haben, die von Obskurantismus und intellektueller Einkerkung gebrochen sind, Opfer einer Verwirrung zwischen ihrer Geschichte und deren Repräsentation. Der Islam ist glücklicherweise nicht nur dies. Aber es genügt, um nach diesen Defiziten zu fragen.

<sup>12</sup> *Fathi Ben Slama*, La Psychanalyse à l'épreuve de l'islam, 2002, S. 30.

<sup>13</sup> *Ben Slama* (Fn. 12), S. 38, S. 48f., S. 51-56, S. 96f.

<sup>14</sup> *Hodgson* (Fn. 1), S. 127f.

## II. Die modernen Rechte

Fragen wir nach dieser neuen *großen Zwie-tracht (fitna)* im Herzen des Islam mit Blick auf die Rechte, die modernen Rechte.<sup>15</sup> Unter ‚modernen Rechten‘ ist die Gesamtheit der Rechte und der Staatskonzeptionen zu verstehen, die von der Ethik individueller Freiheit inspiriert sind und absolutistische Souveränität ablehnen. Diese Ethik beruht, was auch immer ihre nationalen Varianten sein mögen, auf dem Glauben an den Menschen in der ganzen Größe seiner jeweiligen Individualität, ohne seine Gesellschaftlichkeit zu leugnen; sie schenkt der schönen Formulierung Montesquieus zufolge dem Individuum „die Ruhe des Geistes, die von der Überzeugung herrührt, dass jeder seine Sicherheit hat“; sie führt zu dem, was wir uns heute die ‚Menschenrechte‘ zu nennen angewöhnt haben. Diese Rechte des Menschen – eine Entdeckung der Moderne – stellen eine der entwickeltesten Form der Politik dar. Dies fühlen die Millionen Individuen, die vor Unterdrückung auf der Flucht sind; sie richten ihren Blick auf die Orte, an denen diese Rechte anerkannt und geschützt sind. Es handelt sich, um mit Ronald Dworkin<sup>16</sup> zu sprechen, um die einzigen *ernstzunehmenden* Rechte, denn sie sind der Grund aller anderen Rechte.

Auf der anderen Seite wird eingewandt: Die Menschenrechte führen, unabhängig von der Kolonisierung des Selbstbewusstseins durch den Westen, aufgrund ihres Kults eines hemmungslosen Individualismus und der Freiheit, alles zu tun, zu geschäftigem Hedonismus, zu überschießender Freizügigkeit, zur ökonomischen Ausbeutung der Menschen sowohl durch die Real- als auch durch die Finanzökonomie, und dazu, dass die Frauen zur Ware werden, zu Angst und zum Verderb der Jungen, zur Preisgabe der Alten und zur Perversion der natürlichen Gesetze. Darüber hinaus sind sie zum Vorwand neuer Kriege

im Interesse weltweiter Unterwerfung geworden.

Doch selbst wenn man hypothetisch einräumt, die Menschenrechte seien eine westliche Angelegenheit, kann die Kolonisierung des Selbstbewusstseins doch nur ein *kolonisierbares* Selbstbewusstsein erreichen. Für die anderen bedeuten sie Reichtum, Stärkung der Identität und Öffnung des Horizonts der Politik, der Kunst, der Wissenschaft und vor allem der Religion. Dies hatte Idrisi, der Gestalter der Weltkarte, völlig begriffen, als er im 12. Jahrhundert an uns appellierte: „*Die Horizonte sprengen, der Welt angehören*“ (*Nuzhat al-'ushâg fi ikhtirâq al-'âfâq*).

Was das Selbstbewusstsein angeht, so erkennt die Theorie der Menschenrechte seine Freiheit an. Die Theokratie oder selbst die Staatsreligion sind der Triumph eines politischen, besitzergreifenden, unterdrückenden und falschen Gottes. Ein authentischer Gott kann nur für einen freien Menschen geschaffen sein. Die Menschenrechte, diese modernen Rechte, abzulehnen, bedeutet meist ein billiges Alibi für die Inhaftnahme aller möglichen Identitäten und für viele Formen der Unterdrückung – insbesondere für politisch-religiöse Unterdrückung. Die unter dem Banner der Menschenrechte geführten Kreuzzüge verurteilen diejenigen, die sie führen; sie können aber das Ideal, das sie damit verraten, nicht disqualifizieren.

Die dem Menschen verpflichtete Politik offenbart eine beispiellose Entwicklung des Geistes der Gerechtigkeit. Dieser Geist ist das Ergebnis der Geschichte, provoziert von dramatischen Ereignissen, denen der Aufschrei der Revolte und der Empörung gegen Bestrebungen von Herrschaft und Enteignung, die die Geschichte markieren, entsprochen hat. Das Recht ist in der Geschichte schlecht beheimatet. Doch der Begriff des Rechts und die Rechtswissenschaft heben diese Erfahrung auf das Niveau der Würde einer ihrer selbst bewussten Theorie, die keine andere Funktion hat, als die spontane lebendige Bewegung gegen das Leiden und für die Freiheit über

<sup>15</sup> Gilles Kepel, *Fitna. Guerre au cour de l'islam*, 2004.

<sup>16</sup> Vgl. Ronald Dworkin, *Bürgerrechte ernstgenommen*, 1984 [1978].

sich aufzuklären, sie intellektuell zu festigen und zu universalisieren. Deshalb muss man die Beiträge der verschiedenen Zivilisationen zum Erwachen eines bewussten Rechtsdenkens als Schritte auf ein und demselben Weg einordnen, gleich, ob es um Griechen, Römer, Juden, Buddhisten, Christen oder Muslime geht. Gegen das Leiden gerichtet, muss sich die Menschenrechtspolitik heute auf alle Lebewesen erstrecken, die Opfer sein können. Diese Rechte beinhalten in der Tat Pflichten, die nicht allein auf den Menschen begrenzt sind. In diesem Zusammenhang unterscheidet oder privilegiert den Menschen nichts im Vergleich mit den Seienden, die zum Bewusstsein ihrer Enteignung fähig sind und unter ihr leiden. Dies im Blick, kann man nicht so tun, als sei nichts geschehen. Es handelt sich folglich nicht um Menschenrechte in einem begrenzenden Sinne, sondern um ein ‚Denken der Menschenrechte‘, das über den Menschen hinausreicht.

Gewiss – diese Politik kann zu Exzessen führen. Wir sehen es. Doch niemand kann uns zwingen, uns in blindes Mitläufertum zu stürzen. Sich zu menschenrechtlichem Denken zu bekennen, das in Wirklichkeit Ausdruck des intellektuellen Fortschritts der ganzen Menschheit ist, bedeutet keineswegs, bedingungslos die Geschmäcker, die Moden, die Vorstellungen von Scham, Hoffnung, Familie und Autorität zu übernehmen, die in Europa und in Zivilisationen europäischen Ursprungs akzeptiert sind. Wenn es wirklich so ist, dass der Mensch der Menschenrechte vom ‚Menschen des Marquis de Sade‘ entthront worden ist, dem sich, wie man uns sagt, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte widmet, dann werden wir uns an den *ersten Menschen* halten und uns von seinen virtuellen Stellvertretern abwenden.<sup>17</sup>

Die dem Menschen verpflichtete Politik öffnet die Wege zur pluralistischen Debatte, zur Partizipation an Macht und Verant-

wortung, zur Kontrolle der Regierenden und zu persönlicher Sicherheit und Autonomie. Was immer aus ihr abgeleitet wird, muss auf die immensen sozialen Vorteile bezogen werden, die sich aus dieser Menschenpolitik ergeben. Es gibt weder eine Erwerbung ohne Preis noch eine Eroberung ohne Rückschläge. Verbesserungen sind unsere Aufgabe. Doch die Philosophie der Menschenrechte hat, indem sie den Wert der Freiheit des Denkens und des Ausdrucks betont und – wie J. Rawls in *A Theory of Justice* sagt – ‚Toleranz gegenüber Intoleranten‘ zulässt, zumindest den großen Vorteil, die permanente Debatte zu erlauben, und zwar unter Einschluss des Bestreitens ihrer eigenen Werte und *a fortiori* eigener Übertreibungen. Sie schreibt so die Deliberation ins Herz der Demokratie ein, selbst auf das Risiko hin, dass sie durch die sie hassenden ‚kranken Herzen‘ geschwächt wird; denn selbst diesen zwingt sie ihre Überlegenheit auf, indem sie ihre Freiheit des Denkens und des Ausdrucks anerkennt. Sie verleiht dieser Demokratie eine qualitative Dimension, die sie nicht hätte, wenn sie allein auf das moralisch und politisch dürftige Gesetz der Mehrheit Rücksicht nehmen müsste. Die Demokratie erlangt ihre wirkliche Substanz nur durch die Grundfreiheiten, die ein Rechtsstaat schützt.

Die geschichtliche Internationalisierung der Menschenrechte ist seit der Entstehung der Naturrechtsschule im Europa des 16. Jahrhunderts mit einer breiten und tiefen intellektuellen Bewegung verbunden, die sich zum vorrangigen Ziel gesetzt hat, ein universelles Konzept des ‚Rechts für alle Menschen‘ in ihrer Qualität als Menschen auszuarbeiten, nicht aber von Rechten aus historischer und kultureller Zufälligkeit. Die Philosophie der Menschenrechte artikuliert sich in der Tat um die Ideen der Inhärenz und des Vorrangs der Rechte, der Rationalität und der inneren Natur des Menschen. Diese Rechte wohnen, so wird unterstellt, dem Menschen in sich selbst inne, unabhängig von jeglichem historisch-kulturellen, religiösen, rassischen oder sonstigen Kontext.

<sup>17</sup> Bernard Edelman, *Naissance de l'homme sadien*, in: *Droits*, 2009 (49), S. 107-134 (S. 107f.).

Das ursprüngliche Prinzip der Menschenrechte, das es zu bewahren und konkret anzuwenden gilt, ist in erster Linie das der individuellen Freiheit und der Zurückweisung absoluter Souveränität, sei sie ethnischer, politischer oder religiöser Natur. Dieses unter Schwierigkeiten erreichte Prinzip musste sich gegen jene ‚freiwillige Knechtschaft‘ durchsetzen, welche die Gesellschaften die Jahrhunderte hindurch organisiert haben, um ihre eigene Existenz zu rechtfertigen und abzusichern. Die Moderne hat genau diesen Anspruch, die Knechtschaft zu beenden und sich den drei größten Herausforderungen der Abhängigkeit zu stellen: dem Naturalismus, dem Kulturalismus und dem Historizismus.

### III. Der Islam und der Gedanke der Menschenrechte

Nur wenn man die Geschichtswissenschaft verachtet, könnte man denken, es existiere wirklich eine einzige islamische Konzeption des Menschen und des Rechts und folglich eine einzige Antwort auf die Herausforderung der Menschenrechte. Es gibt offensichtlich Dogmen, Werteinstellungen und andere stabile Überzeugungen, die Zeiten und Räume ohne sichtbare Veränderung überstehen können. Dies gilt für den Begriff des Menschen, *insân*. Seine Natur, seine Bestimmung, seine wesentlichen Merkmale, sein Platz im Kosmos, seine Beziehungen zu anderen Kreaturen – Geistern des Bösen und des Guten, Teufeln, Tieren – sind durch den Koran und die Hadith definiert.<sup>18</sup> Doch dies ist kein hinreichender Grund, an die Ewigkeit von Normen des Rechts, der Ethik oder selbst des Kultus zu glauben. Die Verwerfungen der Geschichte haben schon früh dazu geführt, alle Seiten dieses Textes durcheinanderzubringen, der alle Zufälle der Zeit und

der Kontexte über sich ergehen lassen musste.

Abdallah Laroui erinnert daran, dass der klassische islamische Staat, den man gewöhnlich für ein Bezugsparadigma hält, in Wirklichkeit kein integrales Ganzes war: „Niemals sind Elemente des arabischen Staates ganz verschwunden, nie hat sich in ihm der koranische Geist verkörpern können, nie hat die asiatische Organisationsform ihre Autonomie verloren. Ideologie, Utopie und Struktur haben nebeneinander bestanden; sie haben sich weder integriert noch harmonisiert.“<sup>19</sup>

Dies könnte erklären, warum so zahlreiche und gegensätzliche Sichtweisen zum Islam und zu den Menschenrechte veröffentlicht wurden. Tatsächlich klammert sich jede Sichtweise an ein bestimmtes Zeitsegment. Lassen wir zunächst die Meinungen beiseite, die von systematischer Kritik bis zu Hass und Tollwut gehen. Die meisten der von Muslimen verfassten Analysen halten sich an Dogmen und fallen in den Bereich einer von der Verteidigung des Glaubens motivierten Apologetik. Mehrheitlich können sie die Perspektive der Deckungsgleichheit, d.h. der schwierigen, wenn nicht gar unmöglichen Vermählung zwischen dem modernen Menschenrechtsdenken und der Rechtsphilosophie im Islam nicht überschreiten. Manche Analysen reichen an ein Höchstmaß von Doppelzüngigkeit heran. Dies trifft auf diejenigen zu, die sich gewundenen Interpretationen des koranischen Textes widmen, um uns darüber zu belehren, dass der *jihâd* überhaupt nicht auf irgendeine Form von Gewalt abziele, dass ‚schlägt sie‘ etwas anderes meine als die Handlung des Schlagens, dass *qiwama*, die Überlegenheit des Mannes über die Frau, keineswegs deren Minderwertigkeit beinhalte, oder dass die *shûra* (das zur Shari‘a gehörende Prinzip, Menschen mit Wissen und Religiosität um Rat zu bitten) die Grundlage selbst der Demokratie bilde; alle diese Deutungen berücksichtigen nicht die vielen Bemühungen, Laizität inmitten des frühen Islam wiederzufinden. Diese Ma-

<sup>18</sup> Ahmad Boushalta, *Mafhûm al-insân fi-l-qur‘ân al-karîm wa-l-hadîth a-sharîf* (Der Begriff des Menschen im Koran und in den Hadith), 2007 (Die Hadith sind die im Koran nicht enthaltenen Überlieferungen der Anweisungen, Handlungen, Empfehlungen, Verbote und religiös-moralischen Warnungen des Propheten Mohammed. Anmerkung des Übersetzers).

<sup>19</sup> Abdallah Laroui, *Islam et modernité*, 1986, S. 20.

giertricks verschlimmern nur die Probleme. Man erfindet sie, um allen Seiten zu gefallen.

Schließlich muss man die Sichtweise dessen in Betracht ziehen, der ‚aus seiner Tradition einen Wert für die Zukunft‘ machen will, indem er ihr die Kraft einer revolutionären Gewalt<sup>20</sup> andichtet und so grundsätzlich den Wert der Philosophie des Menschen und der sich aus ihr ergebenden Gesetzgebung bestreitet. Wir können ihn als radikalen Anhänger der Offenbarung oder auch als ‚Salafisten‘ bezeichnen. Parteien, Staaten, internationale Organisationen und ganze Gesellschaften setzen alles in Bewegung, um seine Sache zu verteidigen, seine Gesetzgebung zu praktizieren und sein Denken zu verbreiten. Das Ergebnis ist manchmal spektakulär; denken wir nur an das auf Druck der Organisation der Islamischen Konferenz in die Kreise der UN-Generalversammlung und des Menschenrechtsrats eingeführte neue Konzept des ‚Kampfes gegen die Diffamierung der Religionen‘.<sup>21</sup>

#### IV. „Kenne das Recht, dann wirst Du die Menschen kennen, die zu ihm gehören“

Wie alle anderen Religionen muss sich auch der Islam einer wesentlichen Tatsache bewusst sein: Um in der modernen Welt in Würde zu überleben, muss er sich in einer universellen Perspektive rechtfertigen. Nur diese Perspektive bietet eine für alle akzeptable Idee bzw. Auffassung, und dies nicht aus empirischen Gründen – denn ‚alle‘ können sich gewiss irren –, sondern weil sie *a priori* überlegen ist. Kant? Keineswegs! Es gibt vielmehr einen islamischen Bezugspunkt. Dem Buch *Nahj al-balâgha* zufolge hat Ali ‘ibn ‘Abî Tâlib in einer seiner Reden betont, es seien nicht die Anhänger

– und seien sie in der Mehrheit –, die das Recht rechtfertigen, sondern das Recht gebe ihnen ihre Legitimität, und zwar auch dann, wenn sie in der Minderheit seien.<sup>22</sup> Diese Idee wurde von Ghazâlî mit den folgenden Worten aufgenommen: „Wer das Recht mittels seiner Parteigänger untersucht, verfällt dem Irrtum. *Kenne das Recht, dann wirst Du die Menschen kennen, die zu ihm gehören.*“<sup>23</sup> In moderner Terminologie ist dies von Dipesh Chakrabarty so ausgedrückt worden: „Wir benötigen Universalien, um zu einem kritischen Verständnis der sozialen Ungerechtigkeiten zu gelangen.“<sup>24</sup>

Ghazâlî hatte seine Gründe; erläutern wir die unsrigen. Die Religion ist eine unbestreitbare Gegebenheit; Bedeutung hat sie freilich nur für ihre Anhänger und auf der Ebene des Kultus nur für diejenigen, die sie praktizieren. Außerhalb der Anhängerschaft *gibt es keinerlei Grund, der Religion ein Rechtfertigungsprivileg zuzuschreiben.* Es ist, wie bei jeder auf der Ebene des Menschlichen angesiedelten Weltvorstellung, ihre Aufgabe, ihre Argumente zu beweisen, und zwar außerhalb ihres eigenen Kreises. Sie muss in der Ordnung des Universellen, in der ganzen Menschheit, überzeugen.

Wenn sie nicht zum Relativismus verdammt sein will, muss die Sprache aus den Quellen der universellen Vernunft schöpfen, die für alle gültig ist. Die Universalität dieser Vernunft gründet darin, dass, wenn sie spricht, niemand ‚Nein‘ sagen kann. Auch die Religion kann sich dieser Bedingung nicht entziehen, wenn sie sich entsprechend ihrem Anspruch an die ganze Menschheit wendet. Auch wenn wir die Probleme der Interpretation und der Au-

<sup>20</sup> Hélé Béji, *Nous, décolonisés*, 2008, S. 111.

<sup>21</sup> Vgl. UN-Dok. A/60/288 vom 8. September 2006, UN-Dok. A/Res/61/164 vom 19. Dezember 2006, UN-Dok. A/HRC/RES/4/9 vom 30. März 2007, UN-Dok. A/HRC/RES/7/19 vom 27. März 2008 und UN-Dok. A/HRC/RES/10/22 vom 26. März 2009.

<sup>22</sup> *Nahj al-Balâgha* mit Kommentar von Muhammad ‘Abduh, ohne Jahresangabe, S. 44. *Nahj al-Balâgha* (*Der Weg der Eloquenz*) besteht aus einer literarischen Sammlung, die vom Scherifen Mohamad a-Ridhâ als Zusammenstellung der Worte und Reden von ‘Ali ‘ibn ‘Abî Tâlib besorgt wurde.

<sup>23</sup> Ghazâlî (Fn. 5), S. 23, „Fa‘rif al haqqa ta‘arif ahlahu“ (Hervorhebung von mir.)

<sup>24</sup> Zitat von Romain Bertrand, *Habermas au Bengale, ou comment „provincialiser l’Europe“ avec Dipesh Chakrabarty*, Université de Lausanne, Working Paper Series Nr. 40, 2009, S. 14.

thentizität des Textes – denken wir an die Hadith – außer Betracht lassen, ist es unzulässig, sich an die Menschheit zu wenden und seine Auffassungen mit der einzigen Begründung zu rechtfertigen, es ‚sei so im Text‘, und im Inneren eines für die anderen verschlossenen Feldes zu verbleiben. Dies ist auch die Voraussetzung eines echten Dialogs der Religionen. Wenn sich jede Religion allein auf die Gegebenheit ihrer Schrift beruft, werden wir wie in der Vergangenheit im offenen oder latenten Krieg der Religionen verharren.

Die Geschichte der Religionen war, zumal im monotheistischen Kontext, ein Geflecht schlechter Erinnerungen. Dessen sind wir uns heute klar bewusst. Die vielfältigen Initiativen zugunsten des Dialogs und der Anerkennung zwischen den Kulturen, Zivilisationen und Religionen sind Ausdruck dieses Unbehagens. Sie gehören zur lange währenden und doch so langsamen Bewegung zum Fortschritt, d.h. zu einer gerechteren und friedlicheren Geschichte. Der Dialog der Religionen ist Teil der guten Zielsetzungen unserer Zeit. Er bezeugt einen auf eine bessere Welt gerichteten Elan. Trotz der oftmals paralyisierenden Hindernisse ist es nicht naiv, auf ihn zu setzen und auf eine Reifung der Völker zu hoffen. Außerordentlich qualifizierte Persönlichkeiten haben das Problem grundlegend, ehrlich und mit Einsicht analysiert. Ich will hier nur an eines erinnern: Die wichtigste Voraussetzung des Dialogs ist eben die der universell akzeptierbaren Norm.

## V. Die universell akzeptable Norm

Dies muss man in der Tat anerkennen: Wenn wir statt eines strategischen Austauschs zwischen Tauben, Stummen und Blinden (*çummun*, *bukmun*, *'umyun*<sup>25</sup>) auf einen wirklich tiefen und aufrichtigen Dialog hoffen, dann können die Religionen nicht ausschließlich von ihren Sichtweisen und auch nicht allein von ihren Dogmen ausgehen. Sie müssen die Klippen ihrer eigenen Territorien umschiffen, um ande-

ren – wenn man so sagen darf – ‚menschheitlich‘ annehmbare Argumente anzubieten. Man muss die schwierige Idee akzeptieren, dass es in der modernen Welt nicht mehr allein Sache der Religion ist, das Menschliche zu vermessen und zu beurteilen; vielmehr steht es der Menschheit zu, diesen oder jenen Wert, diese oder jene Norm oder auch religiöse Überzeugung zu bewerten. Die Menschheit ist Richter, nicht die Religion. Josef van Ess hat eine evangelische Formel auf die Muslime bezogen und geschrieben, die Befehle Gottes seien für die Menschen gemacht, nicht die Menschen für die Befehle Gottes.<sup>26</sup> Wir stimmen ihm voll und ganz in der Idee zu, dass der Dienst am Menschen Vorrang vor der Erfüllung des Gesetzes hat.<sup>27</sup>

Es handelt sich dabei keineswegs um eine Utopie. Glaubensüberzeugungen oder religiöse Institutionen halten wir auf lange Sicht für verpflichtet, Rechenschaft abzulegen und den Herausforderungen des Fortschritts und der Verbesserung der Bedingungen für soziale Ideen in ihren wissenschaftlichen, philosophischen, politischen, ökonomischen, künstlerischen und juristischen Formen nachzukommen. Gibt es noch in unseren Tagen Menschenopfer, sakramentalen Kannibalismus und Selbstverbrennungen? Welche Religion kann noch Sklaverei legitimieren? Ist die Unberührbarkeit nicht von der indischen Verfassung abgeschafft worden? Ist die Gleichstellung von Mann und Frau nicht längst ein zwingender Anspruch? Die muslimische Welt ist hierfür nicht unsensibel; dies belegen die radikalen Entwicklungen des Familienrechts in muslimischen Ländern, zunächst in der Türkei, dann in Tunesien und Marokko. Sehen wir darüber hinaus, wie die Beschneidung von Frauen, ihre Verstoßung durch den Mann, die Polygamie, die Ungleichheit in der Erbfolge, die

<sup>25</sup> Koran, Vers. 18 der Sure 2 *Die Kuh* (*Al-Baqarah*).

<sup>26</sup> Vgl. *Josef van Ess*, Sunniten und Schiiten: Staat, Recht und Kultus, in: Hans Küng/Josef van Ess/Heinrich von Stietencron/Heinz Bechert, *Christentum und Weltreligionen. Hinführung zum Dialog mit Islam, Hinduismus und Buddhismus*, 1984.

<sup>27</sup> Vgl. ebd.



Apostasie, Steinigung und Auspeitschung und die Rückkehr zu proselytischer Gewalt allenthalben von den Trägern des neuen Rechtsbewusstseins der Humanität – den internationalen Gerichtshöfen, den Vertragsausschüssen der Vereinten Nationen oder vom Menschenrechtsrat – angegriffen, angeprangert und verurteilt werden.

In wessen Namen, wenn nicht im Namen der Entwicklung einer universellen Ethik, drücken die internationalen Dokumente – selbst wenn ihre Wirksamkeit zu wünschen übriglässt und ihre Prinzipien oft angefochten werden – den allgemeinen Geist der Moderne, das Sehnen nach Freiheit für alle und jeden, aus? Sind sie nicht Ausdruck einer universellen Ethik, die die Welt des Denkens seit Jahrhunderten bewegt und inzwischen von allen anerkannt wurde, die Gegenstand der Konventionen und bedeutenden universellen Dokumente zwischen 1918 und 1948 wurde und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen, vom Menschenrechtsausschuss bzw. Menschenrechtsrat verfochten wird? Diese Ethik gehört zum Selbstverständnis aller Völker in ihren Beziehungen zu den Großmächten, des Individuums im Verhältnis zu den natürlichen Gruppen, zu denen es gehört, des Bürgers und der Gesellschaft im Verhältnis zum Staat. Skeptiker mögen dies belächeln. Man kann ihnen heute wenig entgegenhalten; die Fakten geben ihnen Recht. Doch auf Dauer werden die Skeptiker angesichts des Fortschritts der Ethik unter der Voraussetzung verschwinden, dass der Mensch in der Beherrschung der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung den Beweis seiner Weisheit erbringt. Der Geist der Gerechtigkeit verbreitet sich schmerzlich langsam, zerbrechlich und wieder aufflackernd, doch er triumphiert am Ende des Weges, weil er zu überzeugen weiß.

Die Konstitution eines zwischen den Nationen geltenden Rechts hat sich nicht im Namen der Religionen verwirklicht. Letztere waren im Gegenteil eine ständige Quelle von Konflikten, gewaltsamer territorialer Ausdehnung und des ein wenig vom humanitären Recht zur Vernunft ge-

brachten Rechts zum Kriege. Um das Internationale Recht, das Recht der Befriedung, zu konstituieren, war es für die Beziehungen zwischen den Staaten notwendig, die Sprache der Toleranz, der Achtung der konfessionellen Minderheiten, der individuellen Freiheiten und der bürgerlichen und politischen Rechte, der Gewissensfreiheit, der personalen Autonomie und der Staatensouveränität zu sprechen.

Eine gemeinsame Sprache impliziert ein gemeinsames Erbe, und dieses Erbe verlangt, wenn nicht nach völligem Schweigen der Religionen, so doch zumindest danach, die partikulären religiösen Herrschaftsansprüche zum Verstummen zu bringen. Mit anderen Worten: Um existieren zu können, musste das Internationale Recht die Religion mit dem Ziel in die Schranken eines tolerierten Phänomens verweisen, diese universell akzeptierbare Norm zu etablieren.

Es interessiert uns wenig, wer der Erfinder dieser Ethik der Freiheit war. Europa? Ja, gewiss, betrachtet man den Fortschritt, wie er sich in der gegenwärtigen Welt zeigt. Europa hat der Welt seine Verständnisse von Moral und Recht durch den Imperialismus aufgezwungen. Der Imperialismus ist schmerzhaft. Doch so negativ er in humaner Hinsicht ist, hat er doch die Welt, insbesondere die islamische Zivilisation, aus ihrer Lethargie aufgerüttelt. Die Unabhängigkeit, die dann das Scheitern dieser europäischen Kolonisierung markierte, drückte auf ihre Weise die grundlegenden Lehren des europäischen Modernismus aus; er lastet schwer selbst auf dem radikalen religiösen Denken, das ihm ein ‚Nein‘ entgegenzuhalten scheint, dann aber auf andere Weise die Arme für ihn ausbreitet. Wenn man allerdings die Geschichte in ihrer Gesamtheit bedenkt, dann sieht man, wie sich Europa im Strom der Zivilisationen ‚verflüssigt‘. Es genießt keine Privilegien mehr; selbst der Gedanke daran wird absurd. Auf diesem Umweg erhält der Ausdruck ‚Europa provinzialisieren‘ einen Sinn. Ich will mich bei dieser Frage nicht länger aufhalten, sondern nur auf ein histo-

risch gut belegtes Beispiel für den Dialog der Religionen verweisen.

Es handelt sich um die Religionspolitik des Moghul-Kaisers Jalaludine Mohamad Akbar. Dieser lesegehemmte, aber hochintelligente Monarch regierte von 1556 bis 1605. Seine Religionspolitik bestand nicht nur darin, die Religionen durch die Einführung einer universellen Religion des einzigen Gottes – des *Tawhid-i-Ilahi* (des ‚göttlichen Monotheismus‘) – einander anzunähern; vielmehr korrigierte er im Namen dieser universellen Religion zugleich die Überspitzungen des Islam wie auch die des Hinduismus. Zu diesem Zweck führte er wichtige Reformen durch. Er verbot die zwangsweise Konversion zum Islam, das Witwenopfer<sup>28</sup>, verfrühte Heiraten, die Beschneidung vor dem zwölften Lebensjahr und ohne Zustimmung des Kindes, und hob die Sondersteuern für Nicht-Muslime, die *jizya*, auf. Diese möglicherweise von einer anderen akbarischen Philosophie, der ‚Ibn Arabis, beeinflusste akbarische Religion führte zu einem Synkretismus von Islam, Hinduismus, Christentum und Jäinismus. Sie gründete in den universellen Prinzipien der göttlichen Liebe und der Toleranz. Akbar glaubte an die Gültigkeit aller Konfessionen und Riten. Fasziniert von religionsvergleichenden Studien, errichtete er ein ‚Haus des Gottesdienstes‘ (*‘ibadât\_khanâ*), in dem die Theologen aller Konfessionen, auch die des Christentums, philosophische und religiöse Fragen erörterten.<sup>29</sup> Dies zeigt, wie alt die Idee der Toleranz ist; sie ist nicht allein an die westliche Moderne gebunden. Wir könnten auf viele weitere derartige Beispiele verweisen.

Die Lage der muslimischen Welt ist nicht mehr so wie zu den Zeiten des Kaisers Akbar. Eine dramatische Regression hat sich ihrer bemächtigt, vor allem in der arabi-

schen Welt. Sie manifestiert sich auf einzigartige Weise in der rigiden Bindung an die archaischesten und oberflächlichsten Regeln des alten Rechts, die nachdrücklich vom Menschenrechtsausschuss bzw. -rat verurteilt worden sind. Diese Regeln werden den ‚Verbrauchern‘ mit allen möglichen Kommunikationsmitteln angedient, in Radio und Presse, in literarischen, juristischen, politischen und ökonomischen Werken, durch Satellitenfernsehen und das Internet. Dies vermittelt gelegentlich den Eindruck, die muslimische Welt sehe ohnmächtig ihrem Schiffbruch zu.

## VI. Die zweite Fâthia<sup>30</sup>

Den Buchstaben aufgeben, weil er tödlich ist, heißt den Geist lebendig werden lassen. Wer mich zu diesem bewunderungswürdigen Ausdruck anregt, ist bekannt.<sup>31</sup> Den Buchstaben aufgeben heißt nicht den Islam aufgeben, sondern ganz im Gegenteil dem Meer des Nichtwissens und der Torheit zu entrinnen, in das er derzeit eingetaucht ist. Dies haben zahlreiche muslimische Denker begriffen.

Anstatt eifrig und endlos darüber zu reden, welche Weisen zu trinken und zu essen, zu heiraten, zu niesen, zu gähnen, zu rülpsen, seine Notdurft zu verrichten, zu schlafen, aufzuwachen, sich zu kleiden, zu waschen, zu rasieren, zu bedecken, zu schreiben, zu laufen und zu erben erlaubt oder nicht erlaubt sind, sollten die Muslime sich erinnern: daran, dass „Frömmigkeit überhaupt

<sup>28</sup> Louis Frédéric, Akbar, le Grand Moghol, 1986; Makhan Lal Roy Choudhury, The Din-i-Ilahi or the Religion Of Akbar, 1941.

<sup>29</sup> Vgl. C. Collin Dardes, „Akbar“, und M. Athar Ali, „Sulh-i kull“, in: Peri J. Bearman/Thierry Bianquis et al. (Hrsg.), L'Encyclopédie de l'Islam, 2. Aufl. 1960-2005.

<sup>30</sup> Al-Fâthiha (Die Öffnung) ist die erste Sure des Koran und der obligatorische Beginn aller muslimischen Gebete: „1. Im Namen Allahs, des Allerbarms, des Barmherzigen! 2. Alles Lob gebührt Allah, dem Herrn der Welten 3. dem Allerbarmer, dem Barmherzigen 4. dem Herrscher am Tage des Gerichts! 5. Dir (allein) dienen wir, und Dich (allein) bitten wir um Hilfe. 6. Führe uns den geraden Weg 7. den Weg derer, denen Du Gnade erwiesen hast, nicht (den Weg) derer, die (Deinen) Zorn erregt haben, und nicht (den Weg) der Irregehenden.“ Anmerkung des Übersetzers.

<sup>31</sup> „Der Buchstabe tötet, der Geist aber macht lebendig“. Paulus in 2. Kor 3,6. Anmerkung des Übersetzers.

nicht darin besteht, sein Gesicht dem Osten und dem Westen zuzuwenden“, und über die Verse 23 bis 37 der Sure 17 *al-'isrâ*, die Sure der Söhne Israels, nachdenken, die ich wegen ihrer inspirierenden Großartigkeit die zweite Fâtiha<sup>32</sup> nennen möchte.

Der Koran ist voll von erhabener Rhetorik. Diese zweite Fâtiha hat mit ihrem konzentrierten und eine Synthesis darstellenden Stil den Vorzug, Gläubige und Nichtgläubige in Richtung der universell akzeptierbaren Ethik zu führen, die die treibende Kraft eines modernen Rechts sein kann. Unsere pakistanische, ägyptische oder auch europäische islamische Rechtsgelehrsamkeit ruft nur den Spott der Welt und die Verachtung der nicht-muslimischen Nationen hervor. Sie atmen Verrat, denn sie verdammen den Islam dazu, eine Religion des Zurschautragens und Ausstaffierens zu sein, in der das Zeichen an die Stelle des Glaubens tritt. Wir steinigen nicht Sakineh<sup>33</sup>, sondern den Islam: ein trübes und widerwärtiges Bild verleugneter Menschlichkeit. Man kann nicht den Islam lieben und eine solche Verrohung hinnehmen. Wenden wir den Blick von diesen abscheulichen Gespenstern ab und lesen die vierzehn Vorschriften der zweiten Fâtiha:

„23. Und dein Herr hat befohlen: ‚Verehrt keinen außer Ihm und (erweist) den Eltern Güte. Wenn ein Elternteil oder beide bei dir ein hohes Alter erreichen, so sage dann nicht ‚Pfui!‘ zu ihnen und fahre sie nicht an, sondern sprich zu ihnen in ehrerbietiger Weise.

24. Und senke für sie in Barmherzigkeit den Flügel der Demut und sprich: ‚Mein Herr, erbarme Dich ihrer (ebenso mitleidig), wie sie mich als Kleines aufgezogen haben.‘

25. Euer Herr weiß am besten, was in euren Seelen ist: Wenn ihr rechtgesinnt seid, dann ist Er gewiß verzeihend gegenüber den Sich-Bekehrenden.

26. Und gib dem Verwandten, was ihm gebührt, und ebenso dem Armen und dem Sohn des Weges, aber sei (dabei) nicht ausgesprochen verschwenderisch.

27. Denn die Verschwender sind Brüder der Satane, und Satan war undankbar gegen seinen Herrn.

28. Und wenn du dich von ihnen abwendest – im Trachten nach der Barmherzigkeit deines Herrn, auf die du hoffst –, so sprich zu ihnen angenehme Worte.

29. Und laß deine Hand nicht an deinen Hals gefesselt sein, aber strecke sie auch nicht zu weit geöffnet aus, damit du nicht getadelt (und) zerschlagen niedersitzen mußt.

30. Wahrlich, dein Herr erweitert und beschränkt (dem), dem Er will, die Mittel zum Unterhalt; denn Er kennt und sieht Seine Diener wohl.

31. Und tötet eure Kinder nicht aus Furcht vor Armut; wir sorgen für sie und für euch. Wahrlich, sie zu töten ist ein großer Fehler.

32. Und kommt der Unzucht nicht nahe; seht, das ist eine Schändlichkeit und ein übler Weg.

33. Und tötet nicht das Leben, das Allah unverletzlich gemacht hat, es sei denn zu Recht. Und wer da ungerechterweise getötet wird – dessen Erben haben wir gewiß Ermächtigung (zur Vergeltung) gegeben; doch soll er im Töten nicht maßlos sein; denn er findet (Unsere) Hilfe.

34. Und tastet nicht das Gut der Waise an, es sei denn zu (ihrem) Besten, bis sie die Reife erreicht hat. Und haltet die Verpflichtung ein; denn über die Verpflichtung muß Rechenschaft abgelegt werden.

35. Und gebt volles Maß, wenn ihr meßt, und wägt mit richtiger Waage; das ist durchaus vorteilhaft und letzten Endes das Beste.

<sup>32</sup> ‚Fâthia‘ wird hier im Sinne von ‚Neubeginn‘ verwandt. Anmerkung des Übersetzers.

<sup>33</sup> Sakineh Mohammadi Ashtiani wurde im Jahr 2006 im Iran wegen Ehebruchs und Beihilfe zur Ermordung ihres Ehemannes zum Tod durch Steinigung verurteilt. Anmerkung des Übersetzers.

36. Und verfolge nicht das, wovon du keine Kenntnis hast. Wahrlich, das Ohr und das Auge und das Herz sie alle sollen zur Rechenschaft gezogen werden.

37. Und wandle nicht überheblich auf der Erde; denn du kannst weder die Erde durchbrechen, noch kannst du die Berge an Höhe erreichen.“<sup>34</sup>

Jeder sieht, dass es sich bei diesem Text um eine Pflichten-Charta handelt. Er spricht in Imperativen. Hieran müssen wir uns erinnern, wenn es um die Idee geht, dass *die Menschenrechte Ausdruck von Pflichten sind*, die sich nicht auf den Menschen beschränken können. Zu betonen ist, dass aufgrund dieser Vorschriften der zweiten Fâtiha das Urteil über die ungerechte vorislamisch-arabische *jahiliya* gefällt ist, bei der einige Stämme Kinder allein wegen des ‚Verbrechens‘, weiblich zu sein, lebendig begraben; sie ist obsolet. Vor allem aber stiftet die zweite Fâtiha für immer moralischen Elan. Sie zeigt, was im Islam für alle akzeptabel und für alle Zeiten und Orte gültig ist – im Gegensatz zu den schäbigen Kindereien über Fleisch und Getränke usf., zu den frechen oder erschreckenden und düsteren kleinen Gesten, für die sich unsere Prediger und ‚Rechtsgutachter‘ begeistern.

Durch den Schrei nach Gerechtigkeit angesichts von Unterdrückung kann der Islam wirklich für sich in Anspruch nehmen, uns aus der *Dunkelheit (dhulumât)* befreit zu haben, in der unsere barbarischen Vorfahren lebten, um uns in das volle *Licht (nûr)* zu bringen; dies hat der Koran vielfach bekräftigt. Dieses Licht ist das Licht einer universellen Ethik. Hier beginnt das Wagnis des Islam. Diesen Weg muss man weitergehen.

Deshalb muss man den akrobatischen Spielen mit Interpretationen vor allem der Gesetze formulierenden Verse des Koran bzw. der Hadith ein Ende setzen. Das Geflenne über Verben, Namen und Konjunktionen der arabischen Sprache hat lange genug gedauert. Wo sich eine Interpretation als

Widerspruch zur minimalen universellen Moralität erweist, muss sie aufgegeben werden. Man muss die Schulen abschaffen, die es – wie noch im Tunesien des Jahres 2010 – geistig schmalbrüstigen Lehrern erlauben, unseren linkshändigen Kindern mit der Hölle zu drohen, und zwar aus moralischen und theologischen Gründen mit enormer Bedeutung und unendlicher spiritueller Tiefe: die linke Hand paktiert mit dem Teufel. Man muss die widersprüchlichen Rechtssysteme abschaffen, die zugleich ein allgemeines Gleichheitsprinzip aufstellen und die Ungleichheit propagierende Shari’a in den Rang der ausschließlichen oder vorrangigen Quelle der Gesetzgebung erheben. Abzuschaffen sind auch die Gerichtssysteme, in denen die Richter sowohl auf dem Niveau nachgeordneter Gerichte<sup>35</sup> als auch des Obersten Gerichtshofs (Cour de cassation)<sup>36</sup> in eben diesem Tunesien fortwährend Urteile sprechen, die von den Taliban gewiss nicht abgelehnt würden; diese Richter wissen von den internationalen Verpflichtungen Tunesiens ebensowenig wie von den Grundprinzipien der Verfassung.<sup>37</sup>

Man muss durch ein geeignetes Erziehungssystem unsere Glaubensüberzeu-

<sup>35</sup> Z.B. Cour d’appel de Nabeul, 29. Dezember 2009.

<sup>36</sup> Ich verweise als Beispiel auf das Urteil des Obersten Gerichtshofs (Cour de cassation) vom 30. Juni 2009 zur Gültigkeit eines Totenscheins und zur Rechtmäßigkeit einer Erbschaft, in der sich nicht-muslimische Erben und eine muslimische Erbin gegenüberstanden. In anderen Urteilen – wie z.B. einem Urteil vom 29. Februar 2009 – hat sich der Oberste Gerichtshof sowohl auf die Verfassung als auch auf die Bemühungen Tunesiens um eine bezüglich der Gleichheit der Erbfolge – ungeachtet der Unterschiedlichkeit der Religion – erneuerte und aufgeklärte Rechtswissenschaft gestützt.

<sup>37</sup> *Souhayma Ben Achour*, Le droit tunisien de la famille entre droit musulman et droits fondamentaux. Regards sur cinquante années de jurisprudence (1960-2010), in: Colloque de la faculté de droit de Jendouba des 5-6 avril 2010 „L’interprétation“; *Sami Bostanji*, Turbulences dans l’application judiciaire du Code tunisien du statut personnel. Le conflit de référentiel dans l’œuvre prétorienne, in: R.I.D.C. 2009, S. 7-47 (S. 7).

<sup>34</sup> Der Koran, Sure 17: Die Nachtwanderung (Al-‘Isrâ). Anmerkung des Übersetzers.

gungen von psychischen Erkrankungen heilen: vom Leiden aus den Gräbern, von der Folterästhetik unserer Hölle, von den Freuden unserer Paradiese und von anderen deartigen Abscheulichkeiten, die durch eine Reihe von ‚Wahnvorstellungen des Interpretierens‘ zur Negation der Existenz als *citoyen* und zur selbstzerstörerischen Gewalt prädisponieren können. Ein Psychoanalytiker wie Fethi Benslama ist besser als ich als Jurist geeignet, diese „Verletzung“ zu hinterfragen, „die im Feld des Islam einen derart verzweifelten Willen zu Zerstörung und Selbstzerstörung freigesetzt hat“.<sup>38</sup> Die Sache, um die es geht, betrifft aber alle:

„Was wir denken und erreichen müssen, ist eine Befreiung ohne Zugeständnisse an den Ursprung, der diese Verwüstung hervorgebracht hat. Wir sind zu Ungehorsam verpflichtet, im Inneren unseres Selbst und gegenüber den Formen der Knechtschaft, die zu dieser Depression geführt haben.“<sup>39</sup>

Man muss die Erde von all den sie bevölkernden lebendig Begrabenen befreien, diese Frauen, die hinter Gesichtsschleiern oder unter der Burka ihrer Gesichter, des Lichts und des freien Atmens beraubt sind. Wer sind wir, wenn wir gesichtslos sind? Ist das Antlitz nicht das Zeugnis unserer Menschlichkeit, die erste Heimat, der Träger eures Namens, eurer Spuren, eures Existenzrechts in der Weite des Kosmos? Wie könnte man es sich nehmen lassen? Es handelt sich dabei nicht um die Ausübung demokratischer Freiheit wie bei anderen nebensächlichen Zeichen des Körpers oder der Bekleidung, die es auf demokratischem Terrain in Übermaß gibt. Vermittels dieser Zeichen unterscheiden sich die an den Rand Gedrückten von den Anderen; sie mögen missfallen, aber genau hierdurch vermitteln sie der Demokratie das Maximum an Sinn. Die Burka hingegen ist ein Hakenkreuz und eine potenzielle Steinigung. Beide übermitteln eine klare

Botschaft: „Gib mir die Freiheit, sie zu töten.“ Statt dieses Todesurteil hinzunehmen, müssen sich Demokraten verteidigen. Gesetze können nicht nur erlassen werden, um die demokratische Macht zu begrenzen. Sie müssen die Demokratie gegen jene schützen, die sie aus dem Grunde hassen, dass sie anstelle Gottes den Menschen ins Zentrum des geistigen Universums rückt.

Auch wenn ein Teil der öffentlichen Meinung und einige Demagogen sich fragen, ob dies nicht gerade die Freiheit der Religion manifestiere: Das Verbot, sein Gesicht offen zu zeigen, ist in unserem 21. Jahrhundert eine Abstrusität, gegen die es einen Aufschrei der Empörung geben muss, den lauten Ruf nach Gerechtigkeit.

<sup>38</sup> Fethi Benslama, *Déclaration d'insoumission. A l'usage des musulmans et de ceux qui ne le sont pas*, 2005, S. 12.

<sup>39</sup> Ebd.

## Menschenrechte und die Suche nach einer islamischen Identität

Mahmoud Bassiouni

### Inhaltsübersicht

- I. Identität und Diskurs
- II. Islam und Menschenrechte
- III. Fazit

Es schadet nichts, eine Auseinandersetzung mit der islamischen Gedankenwelt mit der Feststellung einzuleiten, dass wissenschaftliche Untersuchungen nicht dazu dienen, zu loben oder zu tadeln, sondern primär unternommen werden, um zu fragen, zu hinterfragen, zu verstehen und zu erklären. Dies sei hier deswegen erwähnt, weil es bezüglich der vorliegenden Thematik keinesfalls als selbstverständlich betrachtet werden kann. Denn nicht selten laufen Forschungsunternehmen darauf hinaus zu zeigen, wie rückständig oder unvernünftig der Islam als Ganzes oder in seinen Teilaspekten ist, während von anderer Seite versucht wird, die Überlegenheit des Islam gegenüber anderen Konzepten zu beweisen. Dass solche Versuche oft von Vorurteilen, Vorwürfen, Belehrungen und schlichter Unwissenheit geprägt sind, lässt sich leicht erschließen. Diese Tendenz mag auch nicht weiter verwundern, betrachtet man die Natur des Diskurses, in dem sich die zeitgenössische Auseinandersetzung mit dem Islam befindet. Man mag dabei von einem Identitätsdiskurs sprechen.<sup>1</sup>

### I. Identität und Diskurs

Identität, genauer kulturelle Identität erfordert Abgrenzung gegenüber anderen.

<sup>1</sup> Ich verwende diesen Begriff als Bezeichnung für den dominantesten Rahmen, in dem die Auseinandersetzung mit dem Islam stattfindet, was nicht bedeuten soll, dass außerhalb dieses Rahmens kein differenzierter Diskurs geführt wird; dies wird im Laufe dieser Arbeit verdeutlicht.

Sie beinhaltet immer die Frage nach dem, was *wir* gemeinsam haben und was *uns* von *anderen* unterscheidet. Mit dieser Differenzierung geht zumeist ein hierarchisches Denken einher, das zur Konstruktion des Selbst oft eine Abwertung des Anderen mit sich bringt. Der Diskurs um den Islam ist dementsprechend emotional stark besetzt. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit einer Thematik *per se* steht dabei oft nicht im Vordergrund, sondern wird – bewusst oder unbewusst – mit der Zielsetzung unternommen, ein jeweiliges Verständnis von Identität zu entwickeln, mit dem man sich vom Anderen abzugrenzen versucht. In diesem Rahmen ergeben sich feste Denk- und Argumentationsstrukturen, die ein partikuläres und stereotypisches Verständnis des Anderen mit sich bringen und daraus hinauslaufen, ein bestimmtes Selbstverständnis zu bestätigen oder zu definieren. So wird von einer Seite mit einer gewissen Buchgelehrsamkeit der Frage nachgegangen, inwieweit es ‚dem Islam‘ gelungen ist, ‚westliche Werte‘ auf dem Wege der Nachahmung zu rezipieren, während auf der anderen Seite versucht wird, eigene ‚islamische Werte‘ durch Abgrenzung vom ‚Westen‘ aufzustellen und zu rechtfertigen. Komplexe Themen verharren dadurch oft in einem Spannungsfeld von Hochmütigkeit, Apologetik und Polemik und verlieren an produktiver Substanz.

Wohlgemerkt handelt es sich beim Wertestreit in erster Linie um eine politische Frage. Es sind nämlich nicht metaphysische Streitigkeiten, etwa über die Existenz oder Nicht-Existenz Gottes, sondern gesellschaftspolitische Werte, die das Zentrum der Kontroverse bilden. Nicht zu verkennen ist dabei das Ungleichgewicht der Kräfte, mit denen über soziale und politi-

sche Werte debattiert wird. Zu deutlich tritt das Dominanzverhältnis in der Gegenüberstellung von westlicher Fortschrittlichkeit und islamischer Rückständigkeit hervor, zu stark der Dualismus zwischen westlicher Friedfertigkeit und islamischer Gewaltbereitschaft, zu verwurzelt ist die Vorstellung einer spezifisch westlichen Rationalität jenseits islamischer Frömmigkeit und zu selbstverständlich die Auffassung der Freiheit und der Toleranz als Merkmale der westlichen und Defizite der islamischen Kultur. Kulturelle Simplifizierungen wie diese finden ihre Prägung sicherlich darin, dass der scheinbaren ‚geistigen‘ Dominanz des Westens eine unleugbare ‚materielle‘ Dominanz auf politischer, ökonomischer, militärischer und technologischer Ebene zugrunde liegt. Die Identitätsfrage lässt sich losgelöst von sozialpolitischen Machtstrukturen also nicht erläutern.

Diese Feststellung ist wichtig und verdient Beachtung, da sie es uns erlaubt, den Diskurs im Kontext seiner Herrschaftsverhältnisse zu verstehen. Es erweist sich dabei für das genaue Verständnis der zeitgenössischen Auseinandersetzung als unumgänglich, den Diskurs in seiner Aktualität im Lichte seiner kolonialen- und postkolonialen Vorgeschichte zu betrachten.<sup>2</sup> Denn neben den tiefgreifenden Auswirkungen der Kolonialphase auf die Umgestaltung und Verfestigung politischer und wirtschaftlicher Machtstrukturen rief die damit einhergehende ‚Kolonialisierung des Geistes‘ ein Grundmuster der Perzeption und Selbst-Perzeption hervor, dessen Dynamik bis in die heutige Zeit hineinreicht: Europa, in seiner kulturellen Höherwertigkeit bestätigt, wurde zum Inbegriff des ‚Eigentli-

chen‘; das ‚Europäisch-sein‘ wurde zur Norm. Das muslimische Bewusstsein andererseits, konfrontiert mit der europäischen Herausforderung, verfiel demgegenüber der „Dialektik des kolonisierten Geistes“<sup>3</sup> und neigte dazu, seine eigene Identität in der Abgrenzung zu Europa zwischen Bewunderung und Abneigung zu suchen.

Es ist anhand dieses Dominanzverhältnisses daher für den zeitgenössischen Diskurs eine wichtige Differenzierung vorzunehmen, der zufolge sich zwei unterschiedliche Tendenzen identifizieren lassen, die man jeweils als Identitätsfindung auf muslimischer und als Identitätswahrung auf europäischer Seite bezeichnen mag. Identitätswahrung bezeichnet dabei einen Prozess, in dem bestimmte soziale und politische Werte zu essentiellen *Eigenschaften* des eigenen Kulturkreises erklärt und als Merkmale der eigenen Identität definiert werden. So liegt es beispielsweise im ‚Europäisch-sein‘, die Freiheit zu schätzen, für die Demokratie einzutreten und die Menschenrechte zu achten. Normative Werte werden also zu kulturellen Attributen des ‚Selbst-seins‘. Die eigene Identität wird so zu einem Überbegriff normativer Werte konstruiert und folglich selbst zum Maßstab dessen, was als normativ zu gelten hat. Dies wird letztendlich auch und vor allem dadurch erreicht – und hier entsteht der Bezug zur Auseinandersetzung mit dem Islam –, dass dem ‚Europäisch-‘ oder ‚Westlich-sein‘ ein Gegenpol des ‚Anders-seins‘ gegenübergestellt wird, dessen Eigenschaften im Widerspruch zu den vermeintlichen Eigenschaften des Westens stehen.<sup>4</sup> Es findet ein Prozess subjektiver

<sup>2</sup> Vor allem das muslimische Selbstverständnis muss in diesem Kontext betrachtet werden: “It is hardly questioned by any but the most stubbornly resistant ‘Orientalist’ that a good deal of Islamic revivalism [...] is the product of a long colonial and postcolonial history, which has shaped a community’s perception of itself in terms of the Other”, *Bilgrami Akeel, What Is a Muslim?*, in: Kwame Anthony Appiah/Henry Louis Gates (Hrsg.), *Identities*, 1995, S. 198-219 (S. 209).

<sup>3</sup> *Amartya Sen, Die Identitätsfalle*, 2007, S. 96.

<sup>4</sup> Die Gründe, wieso in diesem Zusammenhang gerade der Islam dieses Anders-sein verkörpert, sollten leicht nachvollziehbar sein, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Islam für das christliche Europa für gut zehn Jahrhunderte den einzigen großen ideologischen und militärischen Rivalen darstellte. Im Unterschied zu den Kulturen des Buddhismus, Hinduismus und Konfuzianismus, deren religiöse Differenzen zum Christentum weitaus größer waren, stellte der Islam durch seine geographische Nähe die einzig wahrnehmbare Bedrohung für die ideo-

Wahrnehmung statt, dessen Ziel es nicht ist, ein reales Bild des Anderen zu suchen, sondern, ausgehend vom Selbstbild, ein Bild des Gegenübers zu (er)finden, das den Zwecken der Selbstdefinition gerecht wird. In diesem Sinne schreibt Ernest Renan zum Beispiel:

„Der Islam ist die komplette Negation Europas; Islam ist Fanatismus, [...] die Verachtung der Wissenschaft, die Unterdrückung der Zivilgesellschaft, er ist die entsetzliche Einfachheit des semitischen Geistes, der den menschlichen Verstand einschränkt und ihn für jede feinfühligste Idee, jedes feine Gefühl, jede rationale Forschung verschließt, um ihn vor eine ewige Tautologie zu stellen: Gott ist Gott.“<sup>5</sup>

Das ‚Wissen‘, das aus dieser hegemonialen Perspektive über den Islam erzeugt wird, dient daher weniger der wissenschaftlichen Erkenntnis als der Spiegelung der eigenen Identität.<sup>6</sup> Dem Islam als Verkörperung dieses Anders-seins werden dementsprechend Eigenschaften zugesprochen, deren Funktionalität im Wesentlichen darin besteht, die Differenz und Unvollkommenheit in Relation zur eigenen Identität hervorzuheben. Muslime befinden sich dem-

---

logische und politische Machtstruktur Europas dar.

<sup>5</sup> „L’islam est la plus complète négation de l’Europe ; l’islam est le fanatisme [...] le dédain de la science, la suppression de la société civile ; c’est l’épouvantable simplicité de l’esprit sémitique, rétrécissant le cerveau humain, le fermant à toute idée délicate, à tout sentiment fin, à toute recherche rationnelle, pour le mettre en face d’une éternelle tautologie: Dieu est Dieu“, Ernest Renan, *De la Part des peuples sémitiques dans l’histoire de la civilisation. Discours d’ouverture des cours de langue hébraïque, chaldäïque et syriaque au Collège de France*, 1862, S. 27f.

<sup>6</sup> Implizit formulierte dies Rudi Paret: „Ziel und Zweck unserer Gelehrtenarbeit ist es, den durch die eigene Umwelt gesetzten geistigen Horizont zu durchbrechen und einen Blick in die Welt des Morgenlandes zu werfen, um am fremden Wesen die Möglichkeiten menschlichen Daseins und damit letzten Endes auch unser eigenes Selbst besser verstehen zu lernen.“, Zitat in Reinhard Schulze, *Orientalistik und Orientalismus*, in: Werner Ende/Udo Steinbach (Hrsg.), *Der Islam in der Gegenwart*, 2005, S. 755-767 (S. 760).

nach in einem Spannungsfeld zwischen einem in der Vormoderne steckengebliebenen Islam und der europäischen Moderne, die für Muslime nur dadurch erreichbar zu sein scheint, dass sie sich im Zuge einer fälligen Aufklärung dem westlichen Wertekanon anschließen.

Einige Muslime haben dieses Szenario kapitulierend akzeptiert. Die Mehrheit der Muslime jedoch befindet sich demgegenüber in einer Abwehrhaltung, und dies gilt, wie Krämer beobachtet, selbst für jene, die diese Werte grundsätzlich bejahen.<sup>7</sup> Der Grund hierfür liegt im Bestreben, der ‚aufklärerischen Arroganz‘ entgegenzutreten, und sich gegen die aufgedrückte Inferiorität und die damit verbundenen Angriffe auf die eigene Identität zu verteidigen. Dies drückt sich oft in einer Tendenz aus, die eigene Identität im Gegensatz zu dem zu definieren, was sie nicht sein soll, nämlich westlich. ‚Islamische Werte‘ sollten demnach jenseits von alldem liegen, wofür der Westen steht. Auf diese Weise wird der Islam zu einem wesentlichen, wenn nicht ausschließlichen Bestandteil der kulturellen Identitätskonstruktion, der gegen äußere Angriffe verteidigt werden muss. Muslim zu sein, bedeutet infolgedessen nicht mehr nur, islamische Glaubens- und Moralnormen zu befolgen, sondern beinhaltet implizit auch eine politische Oppositionshaltung. Soroush unterscheidet in diesem Zusammenhang passend zwei Formen des Islam:

“Islam of identity and Islam of truth. In the former Islam is a guise for cultural identity and a response to what is considered the ‘crisis of identity’. The latter refers to Islam as a repository of truths that point toward the path of worldly and otherworldly salvation.”<sup>8</sup>

Die Tendenz, die eigene Identität vornehmlich unter dem Aspekt zu definieren, an-

---

<sup>7</sup> Gudrun Krämer, *Wettstreit der Werte: Anmerkungen zum zeitgenössischen islamischen Diskurs*, in: Hans Joas/Klaus Wiegandt (Hrsg.), *Die kulturellen Werte Europas*, 2005, S. 469-493 (S. 469).

<sup>8</sup> Abdolkarim Soroush, *Reason, Freedom, and Democracy in Islam*, 2000, S. 23.



ders zu sein als der Westen, ist kein spezifisch muslimisches Phänomen, sondern, wie Sen schildert, ein allgemeines Entwicklungsmuster reaktiver Identitäten.<sup>9</sup> Diese ‚reaktive Selbstwahrnehmung‘ bewirkt dabei unter anderem auch, dass viele Werte und Ideen oft abgelehnt oder zumindest negativ konnotiert werden, weil sie für westlich gehalten werden, und dies, obwohl sie historisch durchaus in der eigenen Kultur verbreitet waren. Es wird stattdessen versucht, im Wettstreit mit dem Westen einen „eigenen Souveränitätsbereich“<sup>10</sup> auf moralischer und religiöser Ebene herzustellen. Da im Bereich der Wissenschaft und Technik die Überlegenheit des Westens zwangsläufig anerkannt und dessen Errungenschaften imitiert werden müssen, gilt es nun, auf geistig-moralischer Ebene die eigene Unabhängigkeit zu beweisen und sich gegen die „kulturelle und intellektuelle Invasion der islamischen Welt“<sup>11</sup> zu wehren. Im Zuge dessen wird der Westen nur allzu gerne als Ort der moralischen Anarchie, der defekten Familien und des Konsumwahns projiziert, als Wesen, in dem Freiheit nicht mehr als sexuelle Zügellosigkeit bedeutet, und als homogene Einheit, in der Menschenrechte und Demokratie lediglich Mittel eines andauernden Kulturimperialismus sind. So sehr der Prozess der Identitätsfindung jedoch in Abgrenzung zum Westen verlaufen mag, losgelöst von ihm wäre er nicht zu verstehen. Denn die eigene Identität wird erst dadurch bestimmt, dass der Zirkel der Identitätsfindung auf den Kreismittelpunkt ‚Westen‘ fixiert wird, um dann die Grenzlinie der Identität mit einem größtmöglichen Radius zu ziehen. Auch die Konzipierung ‚eigener‘ islamischer Werte und Konzepte entspringt lediglich einem reaktiven Impuls auf die westliche Herausforderung, der es ‚Paroli‘ zu bieten gilt.

<sup>9</sup> Vgl. Sen (Fn. 3), S. 101ff.

<sup>10</sup> Partha Chatterjee, *The Nation and its Fragments*, S. 6, zitiert in: Sen (Fn. 3), S. 101.

<sup>11</sup> So der Titel von *Muhammad al-Ṭāhir Azwi*, *al-Ġazw al ṭaqāfi w'al-fikri lil 'ālam al-islāmi* [Die kulturelle und intellektuelle Invasion der islamischen Welt], 1999.

Es wird aus dem eben Skizzierten ersichtlich, dass der Identitätsdiskurs, in dessen Rahmen die Auseinandersetzung mit dem Islam überwiegend stattfindet, für die wissenschaftliche Erkenntnis eher von geringem Wert ist. Es ist ein politischer, das heißt machtabhängiger Diskurs, in dem Positionen aus einem bestimmten Herrschaftsverhältnis heraus artikuliert werden, und der für die dominante Gruppe den Zweck erfüllt, die Stellung der eigenen Identität zu bestätigen (Identitätswahrung), und der dominierten Gruppe einen Rahmen vorgibt, um die eigene Identität zu bestimmen (Identitätsfindung). Die Rollen der Diskursteilnehmer und deren Selbstverständnis sind in diesem Sinne durch die Diskursstruktur schon vorgegeben. Der Zweck des Identitätsdiskurses ist dementsprechend nicht eine offene, diskursive Auseinandersetzung mit gesellschaftspolitischen Anliegen, sondern die Demonstration der eigenen Überlegenheit beziehungsweise Unabhängigkeit.

## II. Islam und Menschenrechte

### 1. Struktur des Menschenrechtsdiskurses

Ein deutliches Beispiel für dieses Phänomen bietet die Diskussion, in der mit großem Eifer der Frage nachgegangen wird, ob und inwiefern der Islam mit den Menschenrechten zu vereinbaren ist. Krämer hat die Situation klar erfasst, wenn sie sagt, dass das

„Thema der Menschenrechte [...] zum Inbegriff einer Auseinandersetzung, wenn nicht eines Kulturkampfes geworden [ist], in dem jede Seite ihre kulturelle Überlegenheit, ihre Humanität und ihren Humanismus zu beweisen sucht“.<sup>12</sup>

So fällt es auch nicht schwer, den üblichen Verlauf des muslimisch-westlichen Menschenrechtsdiskurses zu rekonstruieren, der meist mit der Anschuldigung einer geschichtlich erwiesenen, essentiellen Unfähigkeit islamischer Länder zur Beachtung von Menschenrechten beginnt, infolge des-

<sup>12</sup> Gudrun Krämer, *Gottes Staat als Republik*, 1999, S. 147.

sen der „Beobachter zu dem Schluss gelangt, dass dies nicht allein auf besonders ungünstige soziostrukturelle Voraussetzungen zurückzuführen sein könne, sondern ganz wesentlich mit Mentalität und (politischer) Kultur zu tun haben müsse, und in letzter Konsequenz mit dem Islam“.<sup>13</sup> Als Einleitung zur Abwehr gegen diese Anschuldigung fragen die Muslime daraufhin ihre westlichen Dialogpartner, ob

„es je quantitativ und qualitativ schlimmere Verletzungen der Menschenrechte gegeben [hat] als während der beiden Weltkriege – mit Einsatz chemischer und atomarer Waffen –, während des stalinistischen Terrors, im Holocaust, unter der Apartheid und bei ethnischen Säuberungen in Bosnien und im Kosovo.“<sup>14</sup>

Darauffolgend wird versucht, die Überlegenheit eines muslimischen Konzepts der Menschenrechte aufzuzeigen. Ich denke, es wäre kein Zynismus, festzustellen, dass so genannte interkulturelle Menschenrechtsdialoge bisher wenig zu einer produktiven Annäherung beigetragen haben.<sup>15</sup> Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass solche Dialoge meist nicht auf interkultureller Basis, sondern lediglich mit *innerkulturellem* Bezug geführt worden sind und zumeist darum bemüht waren, eigene Standpunkte zu vertreten, um sie gegenüber dem Anderen durchzusetzen und zu verteidigen.

Dies gilt auch und vor allem für den innermuslimischen Diskurs um die Men-

schenrechte, der in dieser Hinsicht keinen produktiven Beitrag zur Förderung der interkulturellen Menschenrechtsdiskussion beigesteuert hat; man ist fast geneigt zu behaupten, er beschäftigte sich mehr damit, partikularistische Positionen zu beziehen und Rechtfertigungen für diese hervorzu- bringen. Obwohl der Begriff ‚Menschenrecht‘ seit der frühen Phase des Islam unter der Rubrik der ‚Rechte des Menschen‘ (*haqq ādamī*) beziehungsweise ‚Rechte des Normadressaten‘ (*haqq al-mukallaf*) bekannt war, hat man sich kaum mit den theoretischen Grundlagen der Menschenrechte beschäftigt, so dass von muslimischer Seite heutzutage keine ausgearbeitete, theoretisch fundierte Konzeption der Menschenrechte vorliegt. Dies hängt maßgeblich damit zusammen, dass sich muslimische Menschenrechtsverständnisse nicht primär aus einer analytischen Auseinandersetzung mit der eigenen Tradition herausbilden, sondern vielmehr kolonialen und post-kolonialen Rechtfertigungsnarrativen entspringen, die meist eine „ausgeprägte Tendenz zu Abwehr und Gegenangriff, Apologetik und Polemik“<sup>16</sup> mit sich bringen.

## 2. Ansätze des Menschenrechtsdiskurses

### a. Fremdheit von Menschenrechten

Ein erstes, defensives Rechtfertigungsnarrativ verwirft die Idee der Menschenrechte dabei als westliches und somit systemfremdes Konzept, das die kulturelle Integrität der Muslime verletzt und das als Ausdruck eines ungebrochenen kolonialen Denkens verurteilt werden muss. So bezeichnet Mahmud al-Khalidi jegliche Übernahme nicht-islamischer Begriffe, Ideen und Institutionen als *‘tāghūt’*, als Anbetung unislamischer und damit illegitimer Götzen.<sup>17</sup> Zwar wird nicht bestritten, dass Menschen Rechte besitzen. Diese ergeben sich jedoch lediglich in Bezug auf die isla-

<sup>13</sup> Ebd., S. 12.

<sup>14</sup> Murad Hofmann, *Der Islam im 3. Jahrtausend*, 2001, S. 93.

<sup>15</sup> „Nicht selten“, kommentiert Jochen Hippler den muslimisch-westlichen Dialog, „blieb es bei Alibiveranstaltungen, bei rituellen Bezeugungen guten Willens, bei Propaganda für die eigene Position, beim oberflächlichen Austausch von Höflichkeiten. [...] Auf allen Seiten existiert eine Tendenz zu offener oder versteckter Besserwisserei, die die Äußerungen einer Gegenseite oft nur dann zur Kenntnis nimmt, wenn sie positiv oder negativ ins eigene Weltbild passen“, Jochen Hippler, Vorwort, in: Institut für Auslandsbeziehungen (Hrsg.), *Der Westen und die islamische Welt. Eine muslimische Position*, 2004, S. 8f.

<sup>16</sup> Krämer (Fn. 12), S. 147.

<sup>17</sup> Vgl. Mahmud Al-Khalidi, *al-dimuqratiyya al-gharbiyya fi dau al-sharia al-islamiyya* (Westliche Demokratie im Lichte der islamischen Scharia), 1968, S. 81-88.

mische Scharia, mit dem Anspruch, dass diese *per definitionem* bereits eine gerechte Ordnung bereithält.

“A Muslim, guided by his true religion, does not need any new man-made laws. Allah the Almighty has perfected the religion for us, and completed his blessings and has chosen Islam as our religion. Therefore, whoever goes beyond this is deemed to have diverted from the right path and committed injustice.”<sup>18</sup>

Lediglich die Rückbesinnung auf die islamische Tradition, so das Argument, garantiere eine authentische kulturelle Identität. Der Islam fungiert dabei allerdings nicht als normativer Imperativ der Wertekonstruktion, sondern lediglich als symbolischer Referenzrahmen zur Garantie der kulturellen Unabhängigkeit. Um der vermeintlichen Vorherrschaft des Westens entgegenzutreten, wird der Islam durch dieses Narrativ zur Anti-These des Westens konstruiert.

#### b. Aneignung von Menschenrechten

Auf ganz unterschiedliche Weise wird dieses Streben nach kultureller Selbstbehauptung in einem anderen Rechtfertigungsnarrativ verfolgt, in dem Menschenrechte nun kein kulturfremdes Element mehr bilden, sondern einen festen Bestandteil der islamischen Kultur, wenn nicht sogar eine Erfindung des Islam repräsentieren. Man kann hier von einem Narrativ der ‚Aneignung‘ sprechen. Der Versuch besteht auch hier darin, die islamische Tradition vor einer kulturellen und intellektuellen Verwestlichung zu verteidigen, jedoch dadurch, dass die Vereinbarkeit und moralische Überlegenheit des Islam gegenüber westlichen Ideen betont wird. Ein allgemeines Hilfsmittel liegt dabei in der Behauptung, dass jegliche lobenswerte moderne Institution, die sich heute im Westen wiederfindet, zuerst von Muslimen erfunden

den und realisiert worden sei.<sup>19</sup> Dementsprechend befreite der Islam die Frau, errichtete eine Demokratie, tolerierte den religiösen Pluralismus und schützte die Menschenrechte, lange bevor dies im Westen getan wurde. Um Menschenrechte zu verwirklichen, sei es also lediglich notwendig, den wahren und ‚eigentlichen‘ Islam zum Ausdruck zu bringen. Tatsächlich könne man Menschenrechte diesem Argument zufolge nur im Islam realisieren, da sie hier auf einem festen theologischen Fundament ruhen, das ihre Verwirklichung erst ermöglicht. In diesem Sinne kommentiert Rachid al-Ghannouchi:

“Human rights must have a sound basis, a good source, and we believe God is this source. God gives man rights that no one can take away. What parliament decides by a majority of 51 percent today is a right; tomorrow it might not be. Human rights is not a toy to be played with, it needs a warranty and we believe that warranty is God.”<sup>20</sup>

Aus dieser Argumentation ist eine Literaturflut entstanden, die den islamischen Menschenrechtsdiskurs bis heute dominiert. Die Folge ist eine künstliche Idealisierung der eigenen Tradition und eine intellektuelle Haltung, welche die Spannungspunkte zwischen der islamischen Tradition und den Menschenrechten ignoriert. So stellt sich auch bei näherer Betrachtung der Argumentation heraus, dass Menschenrechte zwar nicht grundsätzlich verneint werden, uneingeschränkte Zustimmung finden sie jedoch auch nicht. Was das Argument der Aneignung dabei auszeichnet, ist die Tendenz, Menschenrechte anhand einer Gegenüberstellung mit

<sup>18</sup> So der Saudi-Arabischer Generalsekretär der Islamischen Weltliga (IWL) *Abdulla Bin Abdul Mohsin al-Turki*, Vorwort, in: Sulieman Abdul Rahman al-Hageel (Hrsg.), *Human Rights in Islam and Refutation of the Misconceived Allegations Associated with these Rights*, 1999, S. 13.

<sup>19</sup> So heißt es beispielsweise in einer Erklärung: „Islam was the first to recognize basic human rights and almost 14 centuries ago it set up guarantees and safeguards that have only recently been incorporated in universal declarations of human rights“, *International Commission of Jurists, University of Kuwait and Union of Arab Lawyers* (Hrsg.), *Human Rights in Islam*, Report of a Seminar held in Kuwait, December 1980, 1982, S. 9.

<sup>20</sup> *Rachid Ghannouchi* zitiert in: *Kevin Dwyer*, *Arab Voices: The Human Rights Debate in the Middle East*, S. 41.

dem klassischen islamischen Recht entweder zu verwerfen oder zu integrieren. Verworfen werden auf der einen Seite die Menschenrechte, die den Rahmen der Scharia<sup>21</sup> überschreiten, während Menschenrechte, die nicht im Widerspruch zur Scharia stehen, islamisch redefiniert und legitimiert werden. Menschenrechte können demnach zwar ihren Platz in der Scharia finden, jedoch nur solange sie ihr nicht widersprechen. Die Scharia fungiert sozusagen als exklusiver Maßstab, der den Umfang und Inhalt der Menschenrechte bestimmt.<sup>22</sup> Besonders ersichtlich wird dies in der *Kairoer Erklärung der Menschenrechte*, in der zunächst umfassend formulierte Freiheits- und Gleichheitsrechte auf ‚den Rahmen der Scharia‘ eingengt werden. So bestimmt Art. 24 der Erklärung: „Alle in dieser Erklärung aufgestellten Rechte und Freiheiten unterliegen der islamischen Scharia.“<sup>23</sup> Auch der abschließende Art. 25 betont: „Die islamische Scharia ist der einzige Bezugspunkt für die Erklärung oder Erläuterung eines jeden Artikels in dieser Erklärung.“<sup>24</sup> Die in der Erklärung enthal-

tenen Rechte unterliegen demnach einer ‚Generalklausel‘, die besagt, dass die letztgültige Entscheidungsgrundlage die Scharia bleibt und im Zweifel unbedingt über jeder von Menschen erdachten Forderung steht.<sup>25</sup>

Es bedarf wohl keiner näheren Erwähnung der Tatsache, dass einige Menschenrechte entscheidend eingeschränkt werden, indem sie in den Rahmen des traditionellen islamischen Rechts gepresst werden. Durch diesen Geltungsvorrang erhalten demzufolge auch die Regelungen in Bezug auf Apostasie, die mit dem Tod bestraft wird, und Körperstrafen ihre Gültigkeit. Beispielsweise führt Art. 2 der Kairoer Erklärung das Recht auf körperliche Unversehrtheit auf und verbietet es „Leben zu nehmen, es sei denn aus einem von der Scharia vorgeschriebenen Grund.“<sup>26</sup> Auch der Art. 22 garantiert das „Recht auf freie Meinungsäußerung“, jedoch nur „in einer Weise, die nicht gegen die Prinzipien der Scharia verstößt“. Das gleiche Muster findet sich auch in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam*. Das Recht auf Leben wird als unverletzlich, ja sogar heilig erklärt, mit der darauf folgenden Einschränkung, dass „[d]iese Heiligkeit [...] nur durch die Macht der Scharia und durch die von ihr zugestandenen Verfahrensweisen angetastet werden [kann]“.<sup>27</sup> Auch das Recht auf Freiheit darf „[nur] durch die Scharia und die durch sie zugestandenen Verfahrensweisen [...] eingengt oder begrenzt werden“.<sup>28</sup> In Bezug auf Gedanken-, Glaubens- und Redefreiheit besagt Art. 12: „Jeder kann denken, glauben und zum Ausdruck bringen, was er denkt und glaubt, ohne dass ein anderer einschreitet oder ihn behindert, solange er innerhalb

<sup>21</sup> Die Verwendung des Begriffs ‚Scharia‘ zur Betitelung des islamischen Rechts geschieht aus Gründen der Anpassung, da dies die dominante Terminologie in der behandelten Position darstellt. Zur Tatsache, dass der Begriff neben rechtlichen Normen auch Glaubens-, Ethik- und Ritualnormen umfasst und somit keineswegs ein Synonym für das islamische Recht darstellt vgl. *Mohammad Hashim Kamali, Principles of Islamic Jurisprudence*, 2003, S. 26; *Imran Ahsan Khan Nyazee, Theories of Islamic Law*, 1994, S. 20ff; *Tariq Ramadan, The Way (Al-Sharia) of Islam*, in: Mehran Kamrava (Hrsg.), *The New Voices of Islam*, 2006, S. 65-98 (S. 92).

<sup>22</sup> *Heiner Bielefeldt, Muslim Voices in the Human Rights Debate*, in: *Human Rights Quarterly* 17 (1995), S. 587-617 (S. 605). *Tabandeh* ist sogar der Auffassung, dass die von den Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an den Stellen umgeschrieben werden sollte, an denen sie der Scharia widerspricht, um sie mit dem Islam zu vereinbaren. Vgl. *Sultanhussein Tabandeh, A Muslim Commentary on the Universal Declaration of Human Rights*, 1970.

<sup>23</sup> *Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam vom 5. August 1990*.

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Vgl. *Gunther Ludwig, Rapport: Menschenrechte und Islam*, in: Johannes Hoffmann (Hrsg.), *Begründung von Menschenrechten aus Sicht unterschiedlicher Kulturen*, 1991, S. 241-248 (S. 242f.).

<sup>26</sup> *Kairoer Erklärung der Menschenrechte*, Art. 2.

<sup>27</sup> *Erklärung der Menschenrechte im Islam vom 19. September 1981*, Art. 1a.

<sup>28</sup> Ebd., Art. 2a.

der allgemeinen Grenzen, die die Scharia vorschreibt, bleibt.“<sup>29</sup>

Wie diese Beispiele verdeutlichen, ist das Narrativ der Aneignung innerlich zerrissen zwischen dem Willen, der Tradition treu zu bleiben, und dem Wunsch, die moderne Theorie der Menschenrechte zu integrieren. Auf der Suche nach einer modernen Identität, ohne gleichzeitig ‚das Gesicht zu verlieren‘, unternimmt man dabei den Versuch, die islamische Tradition gegenüber ‚dem Westen‘ zu verteidigen, indem man die Vereinbarkeit, ja Höherwertigkeit des Islam propagiert. Solche Behauptungen erfolgen weder aus einer kritischen Auseinandersetzung mit der islamischen Tradition, noch aus einem Verständnis der propagierten Ideen und Institutionen. Beides liegt dem Argument der Aneignung fern. Sie erfolgen lediglich, um äußere Kritik abzuwenden, und dienen als Mittel der kulturellen Selbstbehauptung. ‚Islamische Menschenrechte‘ sind dabei kein Produkt, das aus dem Islam heraus definiert wird, da eine philosophische Prämisse, auf der ein islamischer Menschenrechtsansatz basieren muss, nicht existiert und eine angemessene Methode für die Entwicklung kohärenter Interpretationen islamischer Quellen fehlt. Nach dem Argument der Aneignung erhalten Menschenrechte das Attribut ‚islamisch‘ vielmehr dadurch, dass sie durch die traditionelle Konzeption des islamischen Rechts ‚gefiltert‘ werden. Dabei bleibt die Geltung der Menschenrechte angesichts des theoretischen Geltungsvorrangs des traditionellen islamischen Rechts als göttliches und im Kern unveränderliches Recht prekär. Im Gegenteil wird der Eindruck vermittelt, dass die islamischen Menschenrechtserklärungen zur Rechtfertigung autoritärer Rechtsbeschränkungen herhalten können.

### c. Angleichungsversuche

Die Tatsache, dass das Argument der Aneignung ein dominantes Narrativ im zeitgenössischen muslimischen Menschen-

rechtsdiskurs darstellt, bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Frage nach der Vereinbarkeit von Islam und Menschenrechten bereits abschließend beantwortet worden ist. Es lässt sich im Rahmen des muslimischen Menschenrechtsdiskurses nämlich noch ein weiterer Ansatz identifizieren, den man als Versuch der ‚Angleichung‘ bezeichnen kann. Statt einer anachronistischen Lozierung und essentialistischen Vereinnahmung von Menschenrechten in das islamische Gedankengebäude unternehmen Vertreter dieses Ansatzes den Versuch, alternative Anknüpfungspunkte für ein modernes Menschenrechtsverständnis aufzuzeigen. Ihre Untersuchungen gehen dahin, festzustellen, ob die Menschenrechte als Rechte aller Menschen garantiert werden können beziehungsweise ob die islamischen Rechtsquellen einer solchen Konzeption zumindest nicht im Weg stehen. Methodisch geht diese Argumentation dabei recht heterogen vor.

#### i. Textueller Ansatz

Im Rahmen eines *textuellen Ansatzes* wird beispielsweise versucht, anhand einer literarischen Kritik eine Re-Interpretation der islamischen Quellen durchzuführen. Insbesondere kritische Verse, die den Status der Frau betreffen, wie zum Beispiel der Vers 4:34<sup>30</sup>, werden anhand ihres Wortlautes einer linguistischen Kritik unterzogen.<sup>31</sup> So wird behauptet, dass man den Koran tatsächlich durch eine spezifisch männliche Brille lesen muss, um in Vers 4:34 eine Überlegenheit der Männer gegenüber den Frauen zu finden. Der arabische Wortlaut des Verses – *al-riğāl qawamūna ‘ala al-nisā’* – wird stattdessen wiedergegeben als „Die Männer stehen für die Frauen ein.“<sup>32</sup> Männer seien demnach verpflichtet, sich in vollem Umfang um ihre Ehefrauen zu küm-

<sup>29</sup> Ebd., Art. 12.

<sup>30</sup> In der Übersetzung von *Max Henning* lautet der Vers: „Die Männer sind den Weibern überlegen.“ Vgl. *Max Henning*, *Der Koran*, 1989, S. 93.

<sup>31</sup> Vgl. ausführlich *Kecia Ali*, *Sexual Ethics and Islam. Feminist Reflections on Qur'an, Hadith and Jurisprudence*, 2006, S. 117-126.

<sup>32</sup> Hofmann (Fn. 14), S. 140.

mern und die Verantwortung für ihren Unterhalt zu übernehmen. Desgleichen läuft der Vorwurf der Polygamie laut diesem Argument ins Leere. Denn der Koran hatte die Ehe mit bis zu vier Frauen in Sure 4:3 unter anderem an die Bedingung der Gleichbehandlung geknüpft: „Doch wenn ihr fürchtet, ihnen nicht gerecht werden zu können, heiratet nur eine...“. In der gleichen Sure (4:129) versichert der Koran indessen, dass diese Bedingung unerfüllbar ist: „Euch wird es niemals möglich sein, in Gerechtigkeit gegen eure Ehefrauen zu verfahren, wie sehr ihr es euch auch wünschen möchtet.“ Weiterhin heißt es in Sure 33:4: „Gott hat nicht zwei Herzen in die Brust des Mannes gelegt.“ Bezüglich der Apostasie (*ridda*) wird schlicht betont, dass es für den bloßen Abfall vom Islam nach Koran und Sunna keinerlei zu vollziehende Strafe gibt.<sup>33</sup> Zwar wird der Abfall vom Glauben im Koran verurteilt und auf Folgen im Jenseits verwiesen; eine diesseitige Strafe wird jedoch nicht erwähnt.<sup>34</sup> Auch dem Propheten, der laut Koran „nichts anderes als ein deutlicher Warner“ ist (7:184), obliegt es nicht, die Menschen in ihrem Glauben zu halten.<sup>35</sup> So wird der Prophet im Koran mit den Worten adressiert: „Und hätte dein Herr es gewollt, so hätten alle, die insgesamt auf der Erde sind, geglaubt. Willst du die Menschen also dazu zwingen, Gläubige zu werden?“ (10:99) Im Hinblick auf den Umgang mit

Apostaten wird betont, dass der Koran je nach der konkreten Situation argumentiert, warnt oder das rechte Verhalten empfiehlt, nie aber zum Argument des Schwertes greift.<sup>36</sup> Im Gegenteil wird auf die Maxime „Kein Zwang in der Religion“ (*la ikrāha fī'l-dīn*, 2:256) verwiesen, und auf die Tatsache, dass es die Sache des Menschen sei, seine Wahl zu treffen.<sup>37</sup>

## ii. Evolutionärer Ansatz

Einen anderen Vorschlag zur Lösung islamischer Menschenrechtskonflikte unterbreitet Abdullahi an-Na'im durch einen *evolutionären Ansatz*.<sup>38</sup> Grundgedanke dieses Ansatzes ist, die Qualifizierung bestimmter koranischer Verse als rechtsverbindlich zu überdenken. Angelehnt an Mahmoud Muhammad Taha<sup>39</sup> schlägt an-Na'im dabei eine Koranlektüre vor, die vor allem zwischen mekkanischen und medinischen Suren innerhalb des Korans unterscheidet. Dabei handele es sich um zwei unterschiedliche Offenbarungen, die inhaltlich unabhängig voneinander seien, wobei die in Mekka geoffenbarten Suren die zeitlose Botschaft des Korans enthielten, während die später in Medina offenbarten Suren an die spezifischen Verhältnisse der Gemeinde in Medina angepasst und deshalb nicht von zeitloser Gültigkeit seien.<sup>40</sup> Aufgrund der Tatsache aber, dass die Gesellschaft nicht bereit gewesen sei, diese ewige und grundlegende Botschaft,

<sup>33</sup> Das Thema der Apostasie wird ausführlich behandelt in *Abdullah Saeed/Hassan Saeed, Freedom of Religion, Apostasy and Islam*, 2004. Zur Religionsfreiheit im Allgemeinen siehe den hervorragenden Aufsatz von *Mohsen Kadivar, Freedom of Religion and Belief in Islam*, in: Mehran Kamrava (Hrsg.), *The New Voices of Islam*, 2006, S. 119-142; siehe auch *Mohamed Talbi, Religionsfreiheit – Recht des Menschen oder Berufung des Menschen?*, in: Johannes Schwartländer (Hrsg.), *Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte*, S. 242-260.

<sup>34</sup> Vgl. Suren 2:217, 3:86-91, 3:106, 4:115, 5:21, 9:74, 16:106-7, 47:25-26, 47:34.

<sup>35</sup> Vgl. Suren 3:20, 5:92, 5:99, 6:66, 6:107, 7:184, 11:12, 13:7, 13:40, 16:64, 16:125, 17:54, 22:49, 24:54, 25:43, 25:56, 27:92, 29:18, 39:41, 42:48, 50:45, 88:21-22.

<sup>36</sup> Ebd., S. 66 und 70.

<sup>37</sup> Vgl. Suren 2:62, 5:48, 6:35, 10:108, 16:93, 18:29, 11:118, 42:8, 74:55, 76:3, 76:29, 80:12, 109:1-6.

<sup>38</sup> Vgl. *Abdullahi A. An-Na'im, Toward an Islamic Reformation. Civil Liberties, Human Rights, and International Law*, 1990, und *ders., Koran, Schari'a und Menschenrechte: Grundlagen, Defizite und zukünftige Perspektiven*, in: Concilium 26 (1990), S. 129-134. Zu einer detaillierten Darstellung dieses Ansatzes vgl. *Lorenz Müller, Islam und Menschenrechte: Sunnitische Muslime zwischen Islamismus, Säkularismus und Modernismus*, 1996, S. 241-253.

<sup>39</sup> *Mahmoud M. Taha, The Second Message of Islam*, 1989.

<sup>40</sup> *An-Na'im (Fn. 38) Toward an Islamic Reformation*, S. 52.

die Gott seinem Gesandten in Mekka geoffenbart hatte, anzunehmen, sei die Anwendung der universalen mekkanischen Botschaft durch die in Anbetracht der Umstände realistischeren, medinesischen Offenbarungen ersetzt worden.<sup>41</sup> Die aus menschenrechtlicher Sicht problematischen Regelungen des Korans lassen sich an-Na`im zufolge der medinesischen Phase zuordnen. Dies gelte etwa sowohl für das Gebot der Polygamie (4:3) und der erbrechtlichen Regelungen (4:7-14) sowie für die Überlegenheit des Mannes über die Frau (4:34) als auch für die Körperstrafen (24:2, 24:4, 5:38) oder Verse, die den Abfall vom Islam verurteilen. Die Anwendung der mekkanischen Botschaft sei jedoch in Anbetracht der mangelnden Reife ihrer Adressaten nicht aufgehoben, sondern nur vorübergehend suspendiert worden, um in der Zukunft unter geeigneten Umständen wieder angewendet werden zu können.<sup>42</sup> Die aus medinesischer Zeit stammenden rechtlichen Normen des Korans müssten demnach im Lichte der ursprünglichen mekkanischen Botschaft verstanden und relativiert werden, da nur sie einen überzeitlichen Charakter besitze. Dabei beruft sich an-Na`im auf das Prinzip der Abrogation (*naskh*), das von frühen muslimischen Gelehrten dazu verwendet worden ist, die Inkonsistenzen der religiösen Quellen auszugleichen, indem sie die später offenbarten Verse als Widerrufung oder Abschaffung der früheren Verse ansahen. Dieser frühere Prozess der Abrogation soll nun umgekehrt werden, um die Verse des Korans, die der mekkanischen Offenbarung entstammen, als verbindlich zu erklären. Damit soll eine moderne Fassung des islamischen Rechts entwickelt werden, die inhaltlich weitgehend mit internationalen Menschenrechtsnormen zu vereinbaren ist.

### iii. Intentioneller Ansatz

Ein alternativer Versuch, das problematische Verhältnis von Islam und Menschen-

rechten aufzulösen, findet sich in einem *intentionellen Ansatz*. Hier lautet der Kerngedanke, dass man den Geist beziehungsweise die eigentliche Grundrichtung der Offenbarung durch die Kontingenz des Geschichtlichen hindurch erkennen müsse, um davon ausgehend eine zeitgemäße Geltung der Offenbarung zu interpretieren.<sup>43</sup> Diese Grundrichtung wird erkannt, in dem man die Ist-Zustände der vorislamischen Zeit mit den Soll-Ansprüchen der koranischen Offenbarung vergleicht und die daraus entstehende normative Sinnrichtung – und nicht etwa das buchstäbliche Verständnis der Offenbarung – als relevant anerkennt. Besaß die Frau in vorislamischer Zeit zum Beispiel noch kein Erbrecht, erhielt sie mit dem Islam das Recht, die Hälfte der Güter des Mannes zu erben. Die Aussage „die Frau erhält die Hälfte“ bedeute in ihrer Intention demnach nicht, dass die Frau *nur* die Hälfte bekommt. Vielmehr liege der Sinn darin, dass sie *auch* ein Recht auf Erbfolge hat. Der Geist der koranischen Erbregelung ziele darauf hin, eine graduelle und progressive Veränderung der Stellung der Frau einzuleiten. „Die Qualität, nicht die Quantität ist das Entscheidende.“<sup>44</sup> Die Absicht Gottes sei es gewesen, die Situation der Frau zu verbessern. Demgemäß fordert Abū Zaid ein gleiches Erbrecht für Mann und Frau, weil er die Dynamik des Textes dahingehend bewertet, dass sie die Gleichstellung der Geschlechter anstrebt.<sup>45</sup> Grundlegend für die Argumentation des intentionellen Ansatzes ist die Feststellung, dass der Koran soziale Reformen graduell eingeführt hat, um ihre Akzeptanz im Hinblick auf die damals herrschenden soziokulturellen Umstände zu garantieren. Der graduelle Ansatz, den der Koran im Umgang mit sozialen und kulturellen Praktiken angewandt habe,

<sup>41</sup> Ebd., S. 52f.

<sup>42</sup> Ebd., S. 53.

<sup>43</sup> Ali Merad, *Die šarī'a – Weg zur Quelle des Lebens*, in: Schwartländer (Fn. 33), S.292-393 (S. 393). Vgl. auch *Nasr Hamid Abū Zaid, Islam und Politik. Kritik des religiösen Diskurses*, 1996, S. 182-189 (Kap. 3.4 Textinterpretation zwischen Sinn und Gehalt).

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> *Abū Zaid* (Fn. 43), S. 187.

deute also auf eine qualitative Sinnrichtung hin, die in der Rechtsinterpretation berücksichtigt werden müsse. In Bezug auf die Polygamie deute die qualitative Sinnrichtung der Offenbarung dementsprechend in Richtung Monogamie. War die Polygamie in vorislamischer Zeit noch unbeschränkt, reduzierte sie die Offenbarung zunächst, um sie letztendlich im Laufe der Zeit abzuschaffen:

“Quranic law concerning marriage, rather than intending to ratify the widely prevalent practice of polygamy, sought to reform it as far as was possible at the time. The ultimate intent [...] was to transform marriage from a polygamous to a monogamous relationship. The ultimate objective of Quranic marriage law, then, was to legitimate monogamy, rather than to endorse polygamy.”<sup>46</sup>

Auch im Hinblick auf die Körperstrafen wird auf einen übergeordneten Sinn verwiesen. Das wirkliche Problem, das der Islam mit der Einführung des Strafgesetzes unter den bestehenden geschichtlichen Umständen in Angriff nahm, sei demnach nicht die Bestrafung des Diebstahls an sich, sondern die „Festlegung des ‚Strafgesetzes‘ im Kontext einer derart aufgebauten sozialen Gerechtigkeit“, so „dass für den Diebstahl kein Platz und folglich für die Strafe kein Grund mehr besteht“.<sup>47</sup> Garaudy verweist in diesem Zusammenhang auf das Beispiel eines Sklaven, der auf einem Feld Weizen gestohlen hatte, woraufhin der Eigentümer des Feldes eine Strafe forderte. Daraufhin erklärte der Prophet zum Herrn des Sklaven: „Dieser Mann hatte Hunger, und du hast ihm nichts zu essen gegeben. Du selbst bist es, den ich strafen werde.“<sup>48</sup> Die soziale Gerechtigkeit sei also ein höherer sittlicher Wert als die Verteidigung des Eigentums. Die Anwendung einer Strafe stehe somit dem Geist des Korans entge-

gen, bevor man nicht die soziale Gerechtigkeit verwirklicht hat.

#### iv. Hermeneutischer Ansatz

Während sich der intentionelle Ansatz vom eigentlichen Text des Korans entfernt und sich auf die geistige Ebene der Schrift konzentriert, beschäftigt sich der *hermeneutische Ansatz* mit dem Verständnis der Schrift. Die Betonung liegt hierbei auf *Verständnis*, da auch hier nicht der buchstäbliche Wortlaut der Schrift als ausschlaggebend erachtet wird, sondern das *Begreifen* religiöser Normen. Dabei versucht der hermeneutische Ansatz, zwischen religions- und kulturbestimmten Normen zu unterscheiden, also zwischen dem, was dem Sakralen, und dem, was dem Geschichtlichen zuzuordnen ist. Um das Religiöse vom Geschichtlichen zu trennen, geht der Ansatz – wie der Name schon sagt – hermeneutisch vor, indem er die gesellschaftliche wie die geschichtliche Bedingtheit verschiedener Normen aufzuzeigen versucht, um die damit verbundene Begrenztheit ihrer normativen Geltung zu begründen. Eine grundlegende Feststellung lautet dabei zunächst, dass der Koran im Kontext eines bestimmten soziohistorischen Hintergrunds offenbart worden ist.<sup>49</sup> Der Koran wurde nicht auf einmal oder als ganzer Text offenbart, sondern in einem Zeitraum von dreiundzwanzig Jahren, in dessen Verlauf er sich auf spezifische Ereignisse bezieht und auf konkrete historische Situationen antwortet. Die Interpretation einer koranischen beziehungsweise prophetischen Norm muss nach Fazlur Rahman daher in drei methodischen Schritten erfolgen: Erstens muss gefragt werden, was eine bestimmte koranische oder prophetische Aussage innerhalb ihrer historischen Situation genau bedeutete oder auf welches spezielle Problem sie damals antwortete. Nicht immer

<sup>46</sup> C.G. Weeramantry, *Islamic Jurisprudence. An International Perspective*, 1988, S. 69.

<sup>47</sup> Roger Garaudy, *Die Menschenrechte und der Islam: Begründung, Überlieferung, Verletzung*, in: *Concilium* 26 (1990), S. 119-128 (S. 123).

<sup>48</sup> Ebd.

<sup>49</sup> Entsprechend notiert *Mumisa*: “Although we believe in the supra-historicity of the Qur’an, we need to understand that the revelation of the Qur’an is an event that took place within human history”, *Michael Mumisa*, *Islamic Law. Theory and Practice*, 2001, S. 38.



lässt sich nämlich einwandfrei nachvollziehen, ob der Prophet zum Beispiel spontan zu einer ganz speziellen Problematik seiner Zeit und seiner Umgebung Stellung nahm, oder ob er damit die Muslime für alle Zeiten auf ein bestimmtes Verhalten festlegen wollte. Zweitens muss der allgemeine religiöse oder ethische Grundsatz ‚herausgeschält‘ und formuliert werden, der in dieser speziellen Antwort zum Ausdruck kam. Letztlich muss aufgezeigt werden, wie dieser allgemeine Grundsatz im Hinblick auf die gegenwärtige Situation zu konkretisieren ist, das heißt es muss möglichst genau angegeben werden, was er heute bedeuten oder wie er heute in die Tat umgesetzt werden soll.<sup>50</sup> Das Verständnis religiöser Normen setzt also voraus, hinter jeder Vorschrift des Korans oder der Sunna den *Seinsgrund*, das Prinzip, das sie inspiriert hat, und die geschichtlichen Umstände, in denen sie zur Anwendung kam, wiederzuentdecken. Betrachte man den Koran so, als wäre er gestern offenbart worden, wäre man gar nicht erst in der Lage, ihn zu verstehen. Der Verweis also, dieses oder jenes stünde doch so und so im Koran, ist daher nicht allzu aussagekräftig, da die Koranlektüre ohne Kenntnisse der kontextuellen Hintergründe (*asbāb al-nuzūl*) wenig Sinn macht. So muss beispielsweise auch die koranische Erbrechtsregelung vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Bedingungen verstanden werden, die zum Zeitpunkt der Offenbarung herrschten. Die Tatsache, dass der Koran dem männlichen Erben doppelt so viel zuspricht wie der weiblichen Erbin, ist laut dieser Argumentation darauf zurückzuführen, dass es die Pflicht des Mannes sei, für die Bedürfnisse der Familie zu sorgen, während die Frau das Recht auf eine unabhängige Führung ihres Vermögens hat. Die Frau kann einem

Beruf nachgehen, ist aber nicht wie der Mann zum Erwerb des Familienunterhalts verpflichtet. Mehr noch, ihre eigenen Einkünfte oder ihr Besitz bleibt in ihrer Hand und sie braucht nichts zum Haushaltsbudget beizusteuern.<sup>51</sup> Nehme man eine fiktive Situation an, in der Mann und Frau arbeiten und beide einen Verdienst von 1000 Geldeinheiten haben, so wäre lediglich der Mann dazu verpflichtet, von seinem Verdienst den Haushalt zu unterhalten und für den Unterhalt seiner Familie aufzukommen, während die Frau ihren Verdienst entweder für sich selbst oder gar nicht ausgeben muss. Die Erbregelung wäre demnach keine Diskriminierung der Frau, sondern ein logischer Ausgleich für die Belastung des Mannes der Unterhaltung des Haushalts. Zieht man diesen Gedanken konsequent durch, so würde dies bedeuten, dass die weibliche Erbin nur dann die Hälfte des männlichen Erben bekommt, wenn die Umstände, welche diese Regelung bedingten, gegeben sind. Herrschen demnach andere Bedingungen – zum Beispiel wenn Mann und Frau arbeiten, jedoch beide für den Unterhalt des Haushalts aufkommen müssen – so folgt, dass die Regelung keine Gültigkeit mehr besitzt. Die Gültigkeit einer Norm hängt somit vom Vorliegen bestimmter Umstände ab. Ändern sich diese, so muss die Gültigkeit der Norm überdacht werden.

Im Hinblick auf das koranische Strafrecht hält das hermeneutische Argument zunächst die Tatsache fest, dass die darin enthaltenen Körperstrafen keine koranischen Erfindungen darstellen, sondern zum größten Teil aus dem prä-islamischen Stammesrecht der Araber übernommen wurden.<sup>52</sup> Trotz der kritischen Einstellung,

<sup>50</sup> Fazlur Rahman, *Islam and Modernity. Transformation of an Intellectual Tradition*, 1982, S. 5ff.; vgl. *Rotraud Wielandt*, *Menschenwürde und Freiheit in der Reflexion zeitgenössischer muslimischer Denker*, in: *Schwartländer* (Fn. 33), S. 179-209 (s. 205f.), auch für andere hermeneutische Ansätze. Siehe auch die Beiträge in *Felix Körner*, *Alter Text – neuer Kontext. Koranhermeneutik in der Türkei heute*, 2006.

<sup>51</sup> *Lise J. Abid*, *Die Debatte um Gender und Menschenrechte im Islam*, in: *Mechtild Rumpf/Ute Gerhard/Mechtild M. Jansen* (Hrsg.), *Facetten islamischer Welten: Geschlechterordnungen, Frauen- und Menschenrechte in der Diskussion*, 2003, S. 143-162 (S. 154).

<sup>52</sup> Vgl. diesbezüglich *Walter Young*, *Zinā, Qadhāf and Sariqa: Exploring the Origins of Islamic Penal Law and its Evolution in Relation to Qur'anic Rulings*, zitiert in: *Wael B. Hallaq*, *The*

die der Koran in Bezug auf die soziale und moralische Umwelt der Araber einnahm, wurden die lokalen Gewohnheiten und Eigenheiten der arabischen Stammesgesellschaft, an die sich die Offenbarung unmittelbar richtete, berücksichtigt. Kamali macht am Beispiel der Handamputation bei Diebstahl fest, dass dies im Lichte der damaligen gesellschaftlichen Umstände verständlich ist:

“[B]edouin Arab society consisted largely of nomads who travelled with their camels and tents in search of pastures, and it was not feasible under the circumstances to penalize the thief with imprisonment. Imprisonment necessitates durable structures and guards, feeding and care of inmates and so forth, hence the physical punishment was the only reasonable option. Since there were no protective barriers to safeguard the property of people, society could not afford to tolerate proliferation of theft. Mutilation of the hand of the thief also provided the kind of punishment that disabled the thief from persisting in his wrongdoing, just as it also left a visible mark on the offender to warn people against his menace. Mutilation was thus an eminently rational punishment for theft.”<sup>53</sup>

Die zweite Feststellung lautet somit, dass die im Koran enthaltenen strafrechtlichen Regelungen vor ihrem gesellschaftlichen Hintergrund verstanden werden müssen. Das *Prinzip* der Bestrafung wird im Koran lediglich im Lichte der gesellschaftlichen Gegebenheiten kontextualisiert beziehungsweise ‚akzentuiert‘, ohne damit jedoch eine spezifische *Form* der Bestrafung überzeitlich festlegen zu wollen.

#### v. Pragmatischer Ansatz

Speziell im Hinblick auf die Körperstrafen lässt sich ein weiterer, *pragmatischer Ansatz* identifizieren, dessen Anliegen darin besteht, die Anwendung der Körperstrafen prozedural zu beschränken, ohne dabei

ihre normative Geltungskraft in Frage zu stellen.<sup>54</sup> Baderin notiert:

“Questioning the *hudūd* punishments is considered as questioning the divine wisdom underlying them and impugning the divinity of the Qur’an and the theocentric nature of Islamic law”.<sup>55</sup>

Im Lichte der immer lauter werdenden Rufe nach einer Anwendung des islamischen Rechts ist es nach Baderin daher praktischer,

“to seek for reconciliation between the *hudūd* punishments and the prohibition of cruel, inhuman, and degrading punishments under international human rights law indirectly through legal procedural shields available within Islamic law”.<sup>56</sup>

Der pragmatische Ansatz greift dabei auf diverse juristische Manöver zurück, die von der islamischen Jurisprudenz entwickelt wurden, um die Bestrafung bei Diebstahl soweit wie möglich einzuschränken. Dementsprechend könne man den Diebstahl erst dann bestrafen, wenn der Gegenstand ein bestimmtes Mindestmaß an Wert überschreitet, an einem gesicherten und geschlossenen Platz aufgehoben war und zudem die Absicht und den sozialen Hintergrund des Angeklagten sowie die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Betracht zieht. Dessen ungeachtet muss definiert werden, ab wann zum Beispiel ein Gegenstand ein bestimmtes Mindestmaß an Wert überschreitet und welche sozialen Rahmenbedingungen herrschen müssen, damit eine Strafe vollzogen werden kann. Krämer hält fest, dass eine weithin akzeptierte Position davon ausgeht, dass Diebstahl erst in einer wahrhaft vom Islam durchdrungenen Gesellschaft mit der kanonischen Strafe der Handamputation bestraft werden kann.<sup>57</sup> Ein Einwand, der sich

Origins and Evolution of Islamic Law, 2005, S. 24.

<sup>53</sup> Muhammad Hashim Kamali, Shari’ah Law, 2008, S. 130f.

<sup>54</sup> Eine ausführliche Behandlung findet sich in Mohamed S. el-Awa, Punishment in Islamic Law, 2000.

<sup>55</sup> Mashood A. Baderin, International Human Rights and Islamic Law, 2005, S. 84.

<sup>56</sup> Ebd., S. 85.

<sup>57</sup> Krämer (Fn. 12), S. 63.

hier jedoch aufdrängt, lautet, dass der pragmatische Ansatz zwar die praktische Anwendbarkeit einer strittigen Norm begrenzen kann, ihren theoretischen Geltungsanspruch jedoch nicht. Das Problem werde damit nicht aufgehoben, sondern lediglich aufgeschoben. Entsprechend kritisch bemerkt Ramadan:

“Anyone who reads the books of the *ulamā'*, listens to their lectures and sermons, travels inside the Islamic world or interacts with the Muslim communities of the West will inevitably and invariable hear the following pronouncement from religious authorities: ‘almost never applicable’. Such pronouncements give the majority of the *ulamā'* and Muslim masses a way out of dealing with the fundamental issues and question without risking appearing to have betrayed the Islamic scriptural sources.”<sup>58</sup>

Ramadan, der die machtpolitische Instrumentalisierung der Scharia und ihre Einengung auf den punitiven Aspekt der *hudūd* kritisiert, fordert stattdessen eine sofortige Aufhebung der Körperstrafen:

“[I]t is our moral obligation and religious responsibility to demand for the immediate suspension of the application of the *hudūd* which is inaccurately accepted as an application of Islamic *sharī'a*.”<sup>59</sup>

### 3. *Resultate des islamischen Menschenrechtsdiskurses*

Wie die obige Rekonstruktion der verschiedenen Positionen zeigt, lässt sich unter Muslimen in Bezug auf die Frage der Vereinbarkeit von Islam und Menschenrechten ein sehr breites Meinungsspektrum identifizieren. Von einer oft suggerierten einheitlichen, homogenen islamischen

Menschenrechtskonzeption kann also keine Rede sein. Die Frage, ob der Islam mit den Menschenrechten vereinbar ist, muss daher differenziert beantwortet werden. Die größten Hindernisse für die Adaption der Menschenrechte stellen die Positionen dar, die Bielefeldt als “defensive and embracive attitudes towards human rights”<sup>60</sup> charakterisiert. ‘Defensive attitudes’, in der hier verwendeten Terminologie als Position der Ablehnung bezeichnet, lehnen die Menschenrechte als kulturfremdes Konzept ab, während ‘embracive attitudes’, hier als Position der Aneignung benannt, einen unkritischen Exklusivitätsanspruch auf das Konzept der Menschenrechte erheben und sie kulturell vereinnahmen. Hier werden Menschenrechte zwar nicht kategorisch verneint, uneingeschränkte Zustimmung finden sie jedoch auch nicht, wodurch sie teilweise stark beschnitten werden. Zweifellos am nächsten kommt der Menschenrechtsidee die Position der Angleichung mit dem Versuch, die Unstimmigkeiten zwischen Islam und Menschenrechten zu überwinden. Gegensätze in der Beurteilung der Menschenrechte ergeben sich dabei aus einem unterschiedlichen Verständnis der islamischen Tradition und der unterschiedlichen Beurteilung der Rechtsfindung. Dementsprechend kann mit Müller geschlossen werden, dass es keineswegs ‘der Islam’ ist, der die Schwierigkeiten bei der Rezeption der Menschenrechte bedingt, sondern allenfalls ein bestimmtes Islamverständnis, das sich aus der jeweiligen Konzeption des islamischen Rechts ergibt. Entscheidend also ist, wie mit dem islamischen Recht umgegangen wird. Dieses kann in dem Sinne menschenrechtsfreundlich interpretiert werden – wie es die Position der Angleichung zu tun versucht hat –, dass die Quellen des islamischen Rechts nicht notwendigerweise eine Barriere für die Adaption der Menschenrechte darstellen.<sup>61</sup>

Die Formulierung des letzten Satzes verdeutlicht jedoch schon die Problematik, in der sich der zeitgenössische muslimische

<sup>58</sup> *Tariq Ramadan*, An International call for Moratorium on corporal punishment, stoning and the death penalty in the Islamic World. <http://www.tariqramadan.com/An-International-call-for.html?lang=en> (Stand: 1. Juni 11). Zur dadurch ausgelösten Debatte siehe auch *ders.*, A call for a moratorium on corporal punishment – The debate in review, in: Kari Vogt/Lena Larsen/Christian Moe (Hrsg.), *New Directions in Islamic Thought. Exploring Reform and Muslim Tradition*, 2009, S. 163-174.

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> *Bielefeldt* (Fn. 22), S. 602.

<sup>61</sup> *Müller* (Fn. 38), S. 322.

Menschenrechtsdiskurs befindet. Das einzige Ziel des Diskurses besteht nämlich genau darin zu beweisen, dass Muslime zum Menschenrechtsschutz *nicht unfähig* sind. Es wird zu zeigen versucht, dass *nicht stimmt*, was Muslimen von außen vorgeworfen wird, und dass einer Vereinbarkeit eigentlich nichts im Wege steht. Muslime verkennen dabei oft, dass sie auf diese Art und Weise keine selbstständige Menschenrechtskonzeption hervorbringen, sondern lediglich Flickschusterei betreiben. Es stellt sich daher aus muslimischer Perspektive die Frage, inwiefern das Paradigma der Vereinbarkeit überhaupt sinnvoll ist, um als Grundlage für eine Auseinandersetzung mit der Menschenrechtsthematik zu dienen. Automatisch impliziert wird dadurch nämlich ein Wertungsschema, das lediglich der Frage nachgeht, ob und inwieweit es ‚den Muslimen‘ gelungen ist, ‚westliche Werte‘ auf dem Wege der Nachahmung zu rezipieren. Dies bindet jeglichen Argumentationsverlauf von Anfang an in eine diskursive Struktur ein, in der die abhängige Variable Islam bemüht ist, sich der unabhängigen Variable Menschenrechte anzugleichen und somit in ein Herr- und Knecht-Verhältnis eintritt, in dem die Apologetik der Anschuldigung folgt und die Legitimationserteilung die Rechenschaftspflicht mit sich bringt. Es entsteht mit anderen Worten also die Gefahr, in einen Sog der Rechtfertigung zu geraten, der allzu oft eine ausgeprägte Neigung zu Abwehr und Apologetik bewirkt und meist Argumente hervorbringt, die eher den äußeren Druck, sich bekennen zu müssen, als den ernsthaften Versuch einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Menschenrechtsthematik verdeutlichen. Der zeitgenössische muslimische Menschenrechtsdiskurs ist dementsprechend nicht dazu in der Lage, einen eigenständigen und theoretisch wertvollen Beitrag zur Förderung und Erweiterung des allgemeinen Menschenrechtsverständnisses beizusteuern, da es ihm in erster Linie darum geht, die an ihn gerichteten Vorwürfe zu entkräften, um das Stigma des menschenrechtlichen Problemkinds loszuwerden.

Die Unfähigkeit, zu einem tiefergreifenden und weiterführenden Verständnis der Menschenrechte beizutragen, wird dabei vor allem dann deutlich, wenn wir uns der Frage widmen, wie die Menschenrechte im muslimischen Diskurs begründet werden. Krämer macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass die Grundannahme, „Menschenrechte seien nicht aus menschlicher Überlegung und menschlichem Rechtsempfinden erwachsen, und schon gar nicht aus einem ‚Naturrecht‘, sondern von Gott als alleinigem Souverän und Gesetzgeber verliehen“<sup>62</sup> wichtige Probleme aufwirft. Demnach betone die Argumentation „zwar den vorstaatlichen Charakter der Menschenrechte, den auch der Bezug auf das Naturrecht zum Ausdruck bringt, bindet sie aber unauflöslich an die Erfüllung der Pflichten gegenüber Gott, entkleidet sie also ihres nach modernem westlichen Verständnis absoluten Charakters“.<sup>63</sup> Die Erfüllung der Menschenrechte wird also zu einer rituellen Handlung gegenüber Gott erhoben,<sup>64</sup> während die sich aus ihr ergebende zwischenmenschliche Pflicht nur sekundär bleibt. Im Gegensatz zu Krämer sehe ich das damit zusammenhängende Problem jedoch weniger darin, dass nicht alle Menschen im gleichen Maße als Menschenrechtsträger anerkannt werden können.<sup>65</sup> Menschenrechte werden der obigen Begründung nach nämlich nicht in dem Sinne an den Glauben gebunden, dass sie nur demjenigen zukommen, der auch an Gott glaubt. Das eigentliche Problem der muslimischen Menschenrechtsbegründung scheint mir vielmehr darin zu liegen, dass sie nicht

<sup>62</sup> Krämer (Fn. 12), S. 148.

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Vgl. die Präambel der Kairoer Erklärung der Menschenrechte, in der es heißt, dass die Beachtung grundlegender Rechte „zu einem Akt der Anbetung und deren Vernachlässigung oder Verletzung zu einer verwerflichen Sünde“ wird.

<sup>65</sup> Laut Krämer lässt die muslimische Begründung „die Frage offen, ob auch das Menschenrecht derer zu achten und zu schützen ist, die ihre Pflichten gegenüber Gott nicht erfüllen“, Krämer (Fn. 12), S. 149.

dazu in der Lage ist, alle Menschen gleichermaßen zur Achtung der Menschenrechte zu verpflichten. Indem nämlich die Achtung der Menschenrechte vom Gottesglauben abhängig gemacht wird, entsteht eine Wertebasis, welche die Frage der *Gültigkeit* für diejenigen aufwirft, die nicht an Gott glauben. Wie wären beispielsweise Atheisten oder Agnostiker an die Menschenrechte gebunden? Der Gottesbezug in der Begründung von Menschenrechten stellt also nicht so sehr in Frage, dass sich Menschenrechte *auf* jeden Menschen beziehen. Die Problematik liegt vielmehr darin, dass die Begründung nicht *für* jeden Menschen gültig ist. Was Muslime dabei verkennen, ist dass sie dadurch den universalistischen Imperativ ihrer Religion dekonstruieren, die sich ihrem eigenen Selbstverständnis nach nicht darauf beschränkt, das Leben einer bestimmten Rasse oder Kultur zu regulieren, sondern das der gesamten Menschheit. Um dem universalistischen Anspruch des Islam gerecht zu werden, müssen Muslime mit anderen Worten also Wege finden, ihre Behauptungen über das Rechte und Gute gegenüber anderen, nicht- und andersgläubigen Menschen zugänglich zu machen, indem Menschenrechte auf eine Art und Weise begründet werden, die für alle Menschen nachvollziehbar ist.

### III. Fazit

Wie die Betrachtung der obigen Rechtfertigungsnarrative und -ansätze ersichtlich werden lässt, befindet sich der Herausbildungsprozess muslimischer Menschenrechtsverständnisse also in einem Spannungsfeld von zwei unterschiedlichen Normativitätsansprüchen: dem Anspruch der islamischen Authentizität einerseits und dem der Universalität andererseits. Um die Annahme der Menschenrechte nicht als bloße Übernahme von ‚westlichen‘ Ideen erscheinen zu lassen, müssen sich Menschenrechte demnach aus der islamischen Tradition ableiten und begründen lassen. Die Notwendigkeit einer islamischen Rezeption der Menschenrechte ergibt sich also auf *legitimitätstheoretischer*

*Ebene*. Andererseits ergibt sich auf *begründungstheoretischer Ebene* die Notwendigkeit, dass religiös unabhängige Kriterien angelegt werden müssen, um die universale Gültigkeit der Menschenrechte zu garantieren. Universal gültig sind Menschenrechte dann, wenn sie aus einem Grund akzeptiert werden, der für jeden Menschen unabhängig von seinem kulturellen und religiösen Hintergrund einsehbar und zustimmungsfähig ist. Die Herausforderung, die der muslimische Menschenrechtsdiskurs zu meistern hat, besteht entsprechend darin, einen Weg zu finden, der zwischen diesen beiden Normativitätsansprüchen navigiert und sie in einer islamisch legitimen *und* universal konsensfähigen Konzeption der Menschenrechte vereint.

## Die kritische Diskussion der Menschenrechte. Stimmen aus dem arabisch-islamischen Kulturraum

Sarhan Dhouib

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Kulturrelativismus
- III. Historizismus
- IV. Naturalismus
- V. Bilanz und Perspektive

Wenn sich die Menschen über gemeinsame Ideen einigen, wie z.B. im Bereich der Menschenrechte, kann diese Einigung nur über einen transkulturellen Konsens geschehen, und nicht auf eine transzendente und abstrakte Weise. Das Gegenteil wäre eine Form der Tyrannei.

*Yadh Ben Achour*<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Heutige Gesellschaften sind im zunehmenden Maße mit Problemen konfrontiert, die sich aus dem Zusammentreffen von Kulturen, Migrationsbewegungen, ökonomischen Verflechtungen et cetera im Zeitalter der Globalisierung ergeben. Unter Bedingungen des Mit- und Nebeneinanders verschiedener Kulturen ist die Debatte um die Menschenrechte kritisch zu reflektieren. Dabei spielt die Diskussion um Strategien der Implementierung und Begründung der Menschenrechte eine wichtige Rolle zur Neugestaltung und Re-Konstitution kultureller und politischer Identität.

Es gibt weder die *eine* Kultur noch die Kultur als hermetisch abgeschottete Einheit. Kultur ist hier in einem weiten Sinne ver-

standen: Als Loslösung des Menschen von den einschränkenden Bedingungen des Naturzustandes durch Ausbildung seiner geistigen und sittlichen Kräfte; sie ist daher auch der Inbegriff der menschlichen Einrichtungen und Werke in einer Region oder in einer Zeit.<sup>2</sup> Der Definition der UNESCO zufolge kann die Kultur

„in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schließt nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen“.<sup>3</sup>

Innerhalb von Kulturen gibt es unterschiedliche Werte- und Normenvorstellungen. Dies ist ein einfacher, aber kein selbstverständlicher Satz. In den politischen Debatten werden Kulturen häufig als voneinander getrennte Entitäten dargestellt, so, als könnten sie einander nicht beeinflussen, so, als folgten sie keiner inneren Dynamik. Im Gegensatz dazu zeigt die intra- und interkulturelle Debatte um Menschenrechte, wie Grenzen innerhalb einer Kultur sowie zwischen den Kulturen aufgelöst, verschoben und neue Grenzen gezogen werden können. So sind die Grenzen zwischen scheinbar stabilen Kulturen nicht mehr

---

<sup>1</sup> *Yadh Ben Achour*, La Deuxième Fâtiha. L'islam et la pensée des droits de l'homme, 2011, S. 109. Meine Übersetzung.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. *Arnim Regenbogen/Uwe Meyer* (Hrsg.), Wörterbuch der philosophischen Begriffe, 1998, S. 367 (Artikel Kultur).

<sup>3</sup> *Deutsche UNESCO-Kommission* (Hrsg.), Weltkonferenz über Kulturpolitik. Schlussbericht der von der UNESCO vom 26. Juli bis 6. August 1982 in Mexiko-Stadt veranstalteten internationalen Konferenz, 1983 (UNESCO-Konferenzberichte Nr. 5), S. 121.

gegeben, weder durch soziale Konstrukte wie Nation, Ethnie, Religion oder Tradition noch durch homogene und starre individuelle sowie kollektive Identität. Kulturelle Identitäten entstehen und verändern sich ständig aufgrund der Dynamik von Bedürfnissen und Interessen, Überzeugungen, Werteinstellungen und Normen.

Am Beispiel der Debatte um die Menschenrechte zwischen Universalismus und Kulturpluralismus in der arabisch-islamischen Philosophie der Gegenwart kann man die vielschichtigen Prozesse von *Selbstkritik* genauer beobachten.<sup>4</sup>

Menschenrechte sind Rechte, die einem jeden Menschen ungeachtet aller seiner sonstigen Eigenschaften und allein Kraft seines Menschenseins zukommen sollen: Es handelt sich dabei nicht um eine Sachverhalts-Definition, sondern um eine normative Forderung, wobei die verschiedenen geschichtlichen Entwicklungen der Umsetzung der Menschenrechte innerhalb

der einzelnen Kulturen nicht außer acht gelassen werden dürfen.<sup>5</sup>

Im Folgenden wird die Kritik an regionalen arabischen und islamischen Erklärungen der Menschenrechte aus der Sicht ausgewählter Positionen der arabischen Gegenwartsphilosophie thematisiert. Dabei werden drei wichtige Begriffe herangezogen, die im Zentrum der *Kritik* stehen: (1) Kulturrelativismus, (2) Historizismus und (3) Naturalismus. Das Anliegen dieser Kritik liegt darin, die Universalität der Menschenrechte von einem religiösen und hegemonialen Machtanspruch zu befreien.

Für regionale Erklärungen der Menschenrechte werden drei Beispiele aus dem islamischen und arabischen Kulturkontext gewählt, die von arabisch-muslimischen Staaten verabschiedet worden sind und auf nationaler wie internationaler Ebene kontrovers diskutiert werden: Es sind *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam*<sup>6</sup> vom 19. September 1981, *Die Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam*<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Mit arabischer bzw. arabisch-islamischer Philosophie sind vor allem Schriften arabischsprachiger Philosophen gemeint, wobei diese teils auf Arabisch, teils in europäischen Sprachen verfasst sind. Zudem bewegt sich die Mehrheit dieser Philosophen innerhalb der Kultur des Islam. Dies impliziert jedoch nicht unbedingt, dass sie eine religiöse Philosophie oder eine Philosophie der Religion entfaltet haben. Vielmehr entwickelt sich ihre Philosophie in der kritischen Auseinandersetzung mit der Kultur des Islam und dessen unterschiedlichen Denkströmungen. Ferner ist die kulturelle und philosophische Leistung anderer arabischer Philosophen unterschiedlicher religiöser und kultureller Prägung nicht außer acht zu lassen. Sie bildet einen herausragenden Beitrag zur Philosophie im arabischen Kulturraum. Bemerkenswert ist zudem, dass zahlreiche philosophische Ansätze in arabischer Sprache aus der Auseinandersetzung mit der europäischen und nordamerikanischen Philosophie hervorgehen. Dabei spielen die Übersetzung und der interkulturelle Austausch eine wichtige Rolle: Die Philosophie im arabisch-islamischen Kulturraum wäre ohne die Leistungen dieser Vermittlung nicht vorstellbar.

<sup>5</sup> Vgl. Hans Jörg Sandkühler, Menschenrechte, in: ders. (Hrsg.), Enzyklopädie Philosophie, 2. Aufl. 2010, Bd. 2, 1530-1553

<sup>6</sup> Vgl.: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 2004, S. 546-562. Diese Erklärung stammt aus dem Islamrat von Europa, einer nicht-staatlichen Organisation mit Sitz in London. Die Erklärung kam auf Initiative des saudischen Königshauses zustande; ihr Inhalt ist von Gelehrten aus dem Sudan, Pakistan und Ägypten beeinflusst. Vgl. Anne Duncker, Menschenrechte im Islam. Eine Analyse islamischer Erklärungen über die Menschenrechte, 2006, S. 27; Christine Schirrmacher, Heterogen und Kontrovers. Die innerislamische Debatte zum Thema Menschenrechte, in: Hamid Reza Yousefi/Klaus Fischer/Ina Braun/Peter Gerdson (Hrsg.), Wege zu Menschenrechten. Geschichte und Gehalte eines umstrittenen Begriffs, 2008, S. 273-294 (S. 274f.).

<sup>7</sup> Vgl.: Die Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Fn. 6), S. 562-567. Diese Erklärung wurde am 5. August 1990 von 45 Außenministern der insgesamt 57 Mitgliedstaaten der Organisation der islamischen Konferenz (OIC) verabschiedet. Diese Organisation wurde 1969 in Rabat gegründet und steht in enger Verbindung zur Islamischen Weltliga in Mekka. Vgl.

vom 5. August 1990 und die *Arabische Charta der Menschenrechte*<sup>8</sup> vom 15. September 1994. Eine bearbeitete Version dieser *Charta* wurde im Jahre 2004 in Tunis beim Gipfeltreffen der Arabischen Liga angenommen.<sup>9</sup>

Parallel zu diesen Erklärungen gab es im arabisch-islamischen Kulturraum unterschiedliche kultur- und rechtsphilosophische Versuche, die sich damit kritisch auseinandersetzten. Die konstruktive Bedeutung der kritischen Auseinandersetzung soll den Prozess der Implementierung der Menschenrechte reflektieren, um eine gesellschaftliche und kulturelle Orientierungsmöglichkeit anzubieten. Kritik ist dabei nicht als eine rein geistige Tätigkeit zu bestimmen, sondern als eine auf die historische Realität bezogene Macht des Denkens *und* des Handelns. Es sei in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die kritische Auseinandersetzung mit den regionalen Erklärungen für Menschenrechte im Rahmen des Paradigmas der *Kritik und Selbstkritik* in der arabisch-islamischen Philosophie der Gegenwart zu verorten ist.<sup>10</sup>

---

*Schirmacher* (Fn. 6), S. 276f. Der Text dieser Erklärung war seit dem Gipfeltreffen von Ta'if im Jahre 1981 Gegenstand mehrfacher Überarbeitungen. Vgl. *Maurice Borrman*, La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les Déclarations des droits de l'homme dans l'Islam, in: *Islamochristiana* 24 (1998), S. 1-17.

<sup>8</sup> Vgl. Arabische Charta der Menschenrechte, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (Fn. 6), S. 568-574.

<sup>9</sup> Die Arabische Charta der Menschenrechte wurde beim Gipfeltreffen der Arabischen Liga im Mai 2004 in Tunis verabschiedet; sie ist im Januar 2008 in Kraft getreten. Zur Entstehungsgeschichte dieser Charta vgl. *Mohammed Amin Al-Midani*, Introduction, in: Arab Charter on Human Rights 2004 (Translation by Dr. Mohammed Amin Al-Midani and Mathilde Cabanettes. Revised by Professor Susan M. Akram), in: Boston University International Law Journal 24 (2006), S. 147-164 (S. 147-149).

<sup>10</sup> Zum Paradigma der Kritik und Selbstkritik vgl. *Sarhan Dhouib*, Philosophische Wege zu Recht und Ethik. Beispiele aus der arabisch-islamischen Philosophie der Gegenwart, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), Recht und Moral, 2010, S. 171-188 (S. 175f.).

Es wird in diesem Beitrag in erster Linie darum gehen, zu zeigen, inwiefern solche Erklärungen Ausdruck *fehlender demokratischer Legitimität und Rechtsstaatlichkeit* sein können und im Widerspruch zur Universalität der Menschenrechte stehen. Es ist dabei nicht beabsichtigt, den Islam als Religion und Kultur in Frage zu stellen, sondern zu reflektieren, wie solche Erklärungen seitens autoritärer Staaten zur Instrumentalisierung der Menschenrechte führen und die innovative Leistung einiger islamischer Intellektuellen und Theologen zu ignorieren versuchen.<sup>11</sup>

## II. Kulturrelativismus

Das erste Problem, mit dem diese Erklärungen konfrontiert werden, ist der Kulturrelativismus. Obwohl sie einen Universalitätsanspruch erheben, sind diese Erklärungen meistens nur im Kontext der Schari'a, das heißt des islamischen religiösen Gesetzes, verständlich. Somit wird die Universalität der Menschenrechte eingeschränkt und durch ein religiöses Verständnis ersetzt. In der Präambel der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam* wird zum Beispiel verkündet: „Wir Muslime der verschiedensten Völker und Länder [...] verkünden [...] diese Deklaration im Namen des Islam über die Menschenrechte hergeleitet aus dem edlen Koran und der reinen Sunna der Propheten.“<sup>12</sup> Des Weiteren wird in der Präambel der *Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam* betont, „daß grundlegende Rechte und universelle Freiheiten im Islam ein integraler Bestandteil der islamischen Religion sind, und daß grundsätzlich niemand das Recht hat, diese ganz oder in Teilen auszusetzen oder zu verletzen oder zu missachten, in soweit als sie bindende göttliche Befehle sind, enthalten in den enthüllten Bücher Gottes und durch den letzten seiner Propheten gesandt, um die vorangegangenen göttlichen

---

<sup>11</sup> Vgl. *Schirmacher* (Fn. 6), S. 273-294. Vgl. die Beiträge von *Yadh Ben Achour*, S. 13-27, und *Mahmoud Bassiouni*, S. 28-43, in diesem Heft.

<sup>12</sup> Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam (Fn. 6), S. 546f.



Botschaften zu vervollständigen“.<sup>13</sup> Obwohl die *Arabische Charta der Menschenrechte* mit dem Buchstaben und dem Geist der *Allgemeinen Erklärung* 1948 besser zusammenzustimmen scheint, findet sich doch der restriktive Vorbehalt der Übereinstimmung mit dem islamischen Gesetz.<sup>14</sup>

Um mehr begriffliche Klarheit zu schaffen, ist es angebracht, den vieldeutigen Begriff der *Schari`a* genauer zu erläutern. Man kann grundsätzlich zwischen zwei koranischen Ausdrücken zur Bestimmung des religiösen Gesetzes unterscheiden: *Schir`a* und *Minhaj*: (1) „*schara`a* bedeutet wörtlich, irgendeine Aktion zu beginnen. Technisch gesehen bedeutet der Terminus im religiösen Recht die anfängliche Begründung einer rechtmäßigen religiösen Praxis. Folglich bezeichnet *Shari`a* شريعة im religiösen Recht das religiöse Gesetz. Allerdings hat *shar`i* شرعي zwei Bedeutungen: Allgemein bezeichnet der Begriff das Legitime, und die für die Religion spezifische Bedeutung ist das, was zum religiösen Gesetz gehört. Die Verbindung der beiden Bedeutungen impliziert, dass das religiöse Gesetz das ist, dessen Legitimität selbstevident ist und deshalb von der ‚*fitra*‘ beziehungsweise von der Natur abhängt, die Gott dem Menschen verliehen hat.“<sup>15</sup> (2) „*Nahaja* bedeutet wörtlich die Bahnung eines Weges, und als Terminus des religiösen Rechts hebt der Begriff auf die Fortdauer und Beharrlichkeit der Anwendung der *Schari`a* ab. *Minhaj* bedeutet, einen Weg zu durchlaufen beziehungsweise eine Wegebegleitung.“<sup>16</sup>

Man kann zunächst den Kulturrelativismus als eine Form des ethischen Relativismus auffassen, der die Formulierung, Implementierung und Begründung von Werten, Normen – und somit auch von Rechten wie Menschenrechten – einschließt. Außerdem sind damit Strategien der Rechtfertigung unterschiedlicher Lebenspraxen sozialer, politischer, kultureller und religiöser Art gemeint.<sup>17</sup>

So wird zum Beispiel der *Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam* ein Wertrelativismus vorgeworfen, der aufgrund ihres religiösen Hintergrunds die Universalität der Menschenrechte in Frage stellt. Denn sie bezieht sich nur auf eine bestimmte Auslegung der *Schari`a*, ohne deren Kontextualisierung und Historisierung zu berücksichtigen und zu thematisieren. Die Kritik des Wertrelativismus der *Kairoer Erklärung* kommt zum Beispiel bei dem tunesischen Philosophen Fathi Triki deutlich zum Ausdruck: „Doch die Lektüre der Präambel und verschiedener Artikel dieser Erklärung zeigt, dass sie in einer Form von *Wertrelativismus* gründet, denn es wird oft behauptet, dass alle Werte – wie die individuelle Freiheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Bewegungsfreiheit, die Freiheit des Kultus, die Freiheit des Ausdrucks, der Status der Familie und andere mehr – mit dem islamischen Gesetz, der *Shari`a* konform sein müssen.“<sup>18</sup>

Welches Verständnis der *Shari`a* liegt der *Kairoer Erklärung* zugrunde? Hängt die Interpretation der *Schari`a* von theologischen

<sup>13</sup> Die *Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam* (Fn. 7), S. 562.

<sup>14</sup> In der Präambel und in Art. 3 wird auf die „Islamic Shari`a and other divine laws, legislation and international instruments“ verwiesen.

<sup>15</sup> *Abou Yaareb Marzouki*, Konflikte der Rechtfertigung des Gesetzes im Islam, in: Jacques Poulain/Hans Jörg Sandkühler/Fathi Triki (Hrsg.), *Gerechtigkeit, Recht und Rechtfertigung in transkultureller Perspektive*, 2010, S. 119-136 (S. 122).

<sup>16</sup> Ebd. Zur Bedeutungen der *Schari`a* vgl. *Mathias Rohe*, *Das islamische Recht. Geschichte und Gegenwart*, 2009, S. 9-18.

<sup>17</sup> Vgl. *Thomas Sukopp*, Wider den radikalen Kulturrelativismus – Universalismus, Kontextualismus und Kompatibilismus, in: *Aufklärung und Kritik* (2) 2005, S. 136-154; *ders.*, Kann ein Kulturrelativist universelle Normen fordern? Wege interkultureller Menschenrechtsbegründungen, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), *Recht und Kultur. Menschenrechte und Rechtskulturen in transkultureller Perspektive*, 2011, S. 21-42 (S. 23ff.); *ders.*, Kulturrelativismus, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), *Enzyklopädie Philosophie*, 2. Aufl. 2010, Bd. 2, S. 1350-1353.

<sup>18</sup> *Fathi Triki*, *Demokratische Ethik und Politik im Islam. Arabische Studien zur transkulturellen Philosophie des Zusammenlebens*, 2011, S. 218. (Hervorhebung von mir).

und politischen Machtverhältnissen ab? Wer bestimmt, was ‚konform‘ oder ‚nicht konform‘ mit der Schari`a ist? Wie sind die Machtverhältnisse zwischen Religion und Politik zu erfassen? Auch wenn auf diese Fragen hier nicht ausführlich eingegangen werden kann, so ist es dennoch wichtig hervorzuheben, dass es keine klare Definition von Schari`a in den oben erwähnten arabischen und islamischen Erklärungen für Menschenrechte gibt. Trotz der Absolutsetzung der Schari`a in der *Kairoer Erklärung* und ihrer Überordnung über alle anderen Lebensentwürfe bleibt der Begriff undefiniert.<sup>19</sup> Dies macht gerade den Weg für willkürliche Entscheidung autoritärer Staaten frei, die Freiheiten zu kontrollieren und Menschenrechte zu instrumentalisieren versuchen: „Der größte Mangel dieser [Kairoer] Erklärung ist also, dass sie konservativ ist. Weit davon entfernt, eine Perspektive der Modernisierung und Anpassung der *Schari`a* an die Erfordernisse des gegenwärtigen Lebens zu eröffnen, beschränkt sie sich darauf, für die meisten Rechte, die sie einräumt, den unverletzlichen islamischen Rahmen in Erinnerung zu rufen.“<sup>20</sup> Triki setzt fort: „Anstatt ein Text eindeutiger Beförderung der Menschenrechte zu sein, ist die *Kairoer Erklärung* in einer relativistischen Perspektive der Selbstversicherung einer bedrohten und übel zugerichteten Identität verfasst, die um so mehr für andauernden Rassismus und die immer stärker anbrandende Welle von Islamophobie verantwortlich ist, je angreifbarer die politischen Regime der muslimischen Länder aufgrund von zwei fehlenden Voraussetzungen sind: *Rechtsstaat* und *demokratische Legitimität*.“<sup>21</sup>

Die oben erwähnten arabischen und islamischen Erklärungen für Menschenrechte

gründen in ethischem Kulturrelativismus beziehungsweise in Wertrelativismus und sind Ausdruck politischer Interessen autoritärer Staaten, die sogar die innovativen und modernen Interpretationen der islamischen Jurisprudenz außer acht lassen. Somit erscheinen sie eher als „Instrument der Verteidigung religiöser und kultureller Identität“<sup>22</sup>, die begrenzt und geschlossen ist.<sup>23</sup>

### III. Historizismus

Der Vorwurf des Historizismus wird in Anlehnung an die Überlegungen des Rechtsphilosophen Yadh Ben Achour in seinem Buch *La Deuxième Fâtiha. L'islam et la pensée des droits de l'homme* thematisiert.<sup>24</sup> Mit dem Ausdruck ‚Historizismus‘ wird „eine Philosophie bezeichnet, die die Normen des Verhaltens ausgehend von der einzelnen historischen Erfahrung bestimmt oder rechtfertigt. Dieser Historizismus kann unterschiedliche Ausdrucksweisen haben. Die erste und gebräuchlichste besagt, dass die Geschichte die einzige Quelle der Werte und Normen sei bzw. sein muss. [...] Die zweite drückt aus, dass das Recht durch die Geschichte der Zukunft sanktioniert und legitimiert wird, das heißt durch die erfolgreiche Umsetzung.“<sup>25</sup>

Die folgenden Überlegungen sind auf die erste Variante des Historizismus bezogen. Die Geltung der Menschenrechte ist in dieser historistischen Sichtweise kulturell bedingt und lässt daher eine Relativierung im Namen der *Eigenrechte* von Kulturen zu. Einige konservative muslimische Autoren wie zum Beispiel Mawdudi werfen der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*

<sup>19</sup> Vgl. z.B. die Artikel 24 und 25 der Kairoer Erklärung. Art. 24: „Alle in dieser Erklärung aufgestellten Rechte und Freiheiten unterliegen der islamischen Scharia.“ Art. 25: „Die islamische Scharia ist der einzige Bezugspunkt für die Erklärung oder Erläuterung eines jeden Artikels in dieser Erklärung.“

<sup>20</sup> *Fathi Triki* (Fn. 18), S. 219.

<sup>21</sup> Ebd., S. 219f.

<sup>22</sup> Ebd., S. 219.

<sup>23</sup> Zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem islamischen bzw. islamistischen Verständnis der Universalität der Menschenrechte vgl. *Fuad Zakariya*, Die Prinzipien der Menschenrechte in der zeitgenössischen islamischen Welt, in: *Concordia. Internationale Zeitschrift für Philosophie* 59 (2011), S. 71-82.

<sup>24</sup> Vgl. *Yadh Ben Achour* (Fn. 1), S. 96ff.

<sup>25</sup> Ebd., S. 96f. Meine Übersetzung.

von 1948 vor, dass sie ihre Wurzel in der jüdisch-christlichen Tradition und der europäischen Moderne habe.<sup>26</sup> Demgegenüber werden dementsprechend eigene Menschenrechtserklärungen in Bezug auf den muslimischen historisch-kulturellen Kontext begründet. Ein erstes Beispiel hierfür ist der erste Absatz in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam* aus dem Jahre 1981. Dort heißt es: „Vor 14 Jahrhunderten legte der Islam die ‚Menschenrechte‘ umfassend und tiefgründend als Gesetz fest. Zu ihrem Schutze umgab er sie mit ausreichenden Sicherheiten. Er gestaltete seine Gesellschaft nach Grundregeln und Prinzipien, die diese Rechte stärken und stützen.“<sup>27</sup> Ein zweites Beispiel bezieht sich auf die *Kairoer Erklärung*. Dort wird „die zivilisatorische und historische Rolle der islamischen Umma“<sup>28</sup> in den Vordergrund gestellt. Diese Umma ist die, „die Gott zur besten (Form der) Nation machte, die der Menschheit eine universelle und ausgewogene Zivilisation gegeben hat, in der Harmonie zwischen diesem Leben und dem Leben danach herrscht und Wissen mit Glauben einhergeht.“<sup>29</sup>

Diese Herangehensweise an die Interpretation der Menschenrechte ist *reduktionistisch* und *illusionär*. Sie führt die Genese der Menschenrechte auf eine idealisierte Epoche zurück und begrenzt ihre Gültigkeit auf nur eine bestimmte Kultur. Daraus ergeben sich zwei Fragen:

- (1) Welche Folge resultiert daraus, wenn Menschenrechte auf eine Religion zurückgeführt werden?
- (2) Wie lässt sich eine derart reduktionistische und kulturalistische Leseart der Menschenrechte im Zusammenhang der Kolonialismusdebatte erklären?

<sup>26</sup> Vgl. Heiner Bielefeldt, *Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*, 1998, S. 115-149.

<sup>27</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, 2004, S. 546.

<sup>28</sup> Ebd., S. 562.

<sup>29</sup> Ebd.

(1) Man sollte streng zwischen zwei unterschiedlichen Wert- und Rechtssystemen unterscheiden, wenn man über Rechte im Islam spricht. Im ersten Rechtssystem beziehungsweise in der Pflichtenlehre ist die Rede von *Gottesrecht*; im zweiten hingegen von *Menschenrechten*. Der Rechtsbegriff entspricht im klassischen Arabisch dem Begriff *al-haqq* (pl. *hūqūq*), der eines der zahlreichen Attribute und einer der Namen ist, die die Muslime Gott zusprechen. In der Aussage *‘Allah al-haqq*, meint der Begriff *‘al-haqq*, sowohl das Wahre als auch das Richtige im Gegensatz zum Falschen. In einem theologischen Sinne, der für die islamische Jurisprudenz relevant ist, bedeutet dies, dass Gott die Quelle und zugleich der Empfänger der Rechte sei. Hierauf basiert auch die Formel *‘Gottesrecht’ (haqq Allah)* und damit *vice versa* die Lehre der Pflichten (*fara’id*) der Menschen gegenüber Gott. Es ist diese Auffassung bezüglich des Rechts beziehungsweise der Pflichten, die den unterschiedlichen islamischen Menschenrechtserklärungen zugrunde liegt. Man kann der islamischen beziehungsweise der islamisierten Auffassung der Menschenrechte vorwerfen, dass sie die Rechte mit dem Inhalt der modernen Menschenrechte füllt, obwohl der Begriff eigentlich eine Pflichtenlehre und nicht einen Begriff von menschlichen Rechten ausdrückt. Hieraus erklärt sich, dass die verschiedenen islamischen Menschenrechtserklärungen *Pflichten* vor Augen haben, wenn sie von *Rechten* als Menschenrechten sprechen.<sup>30</sup> In der Präambel der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam* liest man: Menschenrechte „sind in dieser Niederlegung ewige Rechte, von denen nichts abgestrichen, geändert, aufgehoben oder ausgesetzt werden darf. Sie sind Rechte, die der Schöpfer – gepriesen sei er! – festgelegt hat. Der Mensch, wer immer er auch sei, hat kein Recht, sie auszusetzen oder zu verletzen. Die ihnen eigene Unverletzlichkeit entfällt weder durch den Willen des einzelnen, auf sie zu verzichten, noch durch den Willen der Gesellschaft, die vertreten wird durch den Willen der Gesell-

<sup>30</sup> Vgl. Sarhan Dhouib (Fn. 10), S. 172ff.

schaft, die vertreten wird durch Institution gleich welcher Natur und gleich welcher Macht, die diese ihnen bewilligt.“<sup>31</sup>

(2) In diesem Zusammenhang ist klar, dass den Menschenrechten in kulturalistischer Perspektive keine universelle normative Dimension zugeschrieben werden kann, da die Norm aus einer bestimmten historischen Erfahrung hervorgeht. Eine von außen vorangetriebene Implementierung der Norm wird als ‚Kolonialismus‘ oder ‚Imperialismus‘ betrachtet. Der Universalität der Allgemeinen Erklärung werden regionale Menschenrechtserklärungen gegenübergestellt, um die ‚Authentizität‘ der eigenen Kultur zu betonen. In diesem Zusammenhang bemerkt der algerische Philosoph Mohammed Arkoun: „Hier kommt nun die islamische Erklärung der Menschenrechte in ihrer ganzen ideologischen und psychologischen Tragweite zum Ausdruck: Sie gibt den gläubigen Bürgern die nötigen Garantien in Bezug auf die Proklamierung der von Gott verbürgten Rechte; sie erklärt die laizistischen Forderungen westlichen Ursprungs für untauglich; sie stellt das Vertrauen in die ‚Modernität, des islamischen Gesetzes und in seinen universellen und unverletzlichen Charakter wieder her.“<sup>32</sup>

In der Kritik der bereits zitierten arabischen Philosophen an den regionalen arabischen und islamischen Menschenrechtserklärungen wird erneut die Universalität der Menschenrechte eingeklagt. Diese Universalität ist keine Erfindung einer Kultur oder einer Zivilisation. Dennoch muss sie innerhalb einzelner Kulturen erkämpft werden. Die Aufgabe der Philosophie, insbesondere der Philosophie der Menschenrechte, ist es, die irreführenden Rechtfertigungsstrategien solcher regionalen und

religiösen Menschenrechtserklärungen zu hinterfragen.<sup>33</sup>

#### IV. Naturalismus

Wenn im Folgenden von Naturalismus die Rede ist, soll dieser nicht mit dem Naturrechtsbegriff verwechselt werden. Die Grundidee des Naturrechts besteht darin, dass jeder Mensch von Natur aus mit unveräußerlichen Rechten ausgestattet ist. Die Naturrechte haben eine überzeitliche Gültigkeit, sie werden als vor- und überstaatliche Rechte verstanden.<sup>34</sup> Die Naturrechtsphilosophie hat eine lange Tradition, die für Erklärungen wie zum Beispiel *Petition of Right* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689) und *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) von großer Bedeutung gewesen ist. Eine naturrechtliche Begründung der Menschenrechte innerhalb der islamischen Kultur gewinnt heute mehr an philosophischer Akzeptanz; sie wurde von dem marokkanischen Philosophen Mohamed Abid al-Jabri in seinem Buch *Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought* dargelegt, um eine Implementierung der Menschenrechte im Kontext der arabisch-islamischen Kultur zu legitimieren.<sup>35</sup> In seiner Rekonstruktion der universellen Begründung der Menschenrechte greift al-Jabri auf die naturrechtliche Auffassung des 18. Jahrhunderts zurück, vor allem auf die Theorien von Locke und Rousseau. Somit schließt er seine Begründung an die naturrechtliche Idee vor- oder außer-gesellschaftlicher Rechte an. Denn die ‚natürlichen‘ Rechte des Menschen gehen allen gesellschaftlichen Einrichtungen voraus oder liegen ihnen zu-

<sup>31</sup> Siehe Fn. 27, S. 547.

<sup>32</sup> Mohammed Arkoun, Der Ursprung der Menschenrechte aus der Sicht des Islam, in: Hans Küng/Karl-Josef Kuschel (Hrsg.), *Weltfrieden durch Religionsfrieden. Antwort aus den Weltreligionen*, 1993, S. 53-66 (S. 60f.)

<sup>33</sup> Vgl. ebd., S. 53ff.; ders., *Der Islam. Annäherung an eine Religion*, 1999, S. 206-211; *Yadh Ben Achour, Le rôle des civilisations dans le système international. Droit et relations internationales*, 2003, S. 257.

<sup>34</sup> Vgl. Christoph Menke/Arnd Pollmann, *Philosophie der Menschenrechte zur Einführung*, 2009, S. 23ff.

<sup>35</sup> Vgl. Mohammed Abid al-Jabri, *Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought*, 2009, S. 103-116.

grunde. Sie sind demnach gesellschafts-unabhängige Maßstäbe und Beurteilungsgesichtspunkte für gesellschaftliche Verhältnisse.<sup>36</sup>

Der Naturalismusbegriff wird hingegen in einem anderen Sinne verwendet. Darunter werden insbesondere „Werte- und Rechtssysteme oder Lehren verstanden, die das natürliche Leben als das wichtigste Fundament (Grundprinzip) der Moral und des Rechts betrachten“.<sup>37</sup> Dies bedeutet, dass sich die etablierten Differenzen und Hierarchien zwischen den Seienden in der Natur in einem Rechtssystem widerspiegeln und ständig durch diese Naturvorstellung legitimiert werden müssen. Das Gleichheitsprinzip wird nur vor dem Hintergrund dieses Naturverständnisses erfasst. Dies kann zur Legitimierung bestimmter sozialer und politischer Ungleichheiten führen, wie zum Beispiel zwischen Herrn und Sklaven, Mann und Frau beziehungsweise Herrschern und Beherrschten.<sup>38</sup>

Die Frage, ob eine naturalistische Auffassung des Rechts in den arabischen und islamischen Erklärungen vertreten wird, kann meines Erachtens nur indirekt bejaht werden. In Art. 6 der *Kairoer Erklärung* steht: „Der Ehemann ist verantwortlich für den Unterhalt und das Wohlergehen der Familie.“<sup>39</sup> Dieser Artikel wird häufig auf der Basis der vorherrschenden konservativen Interpretation von Vers 34 der 4. Sure (An-Nisa') verstanden, wie man Art. 20 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam* entnehmen kann: „Die Männer stehen über den Frauen, weil Gott die einen von ihnen (die Männer) vor den anderen be-

vorzugt hat und wegen der Ausgaben, die sie von ihrem Vermögen gemacht haben.“<sup>40</sup>

Der Rechtsphilosoph Yadh Ben Achour weist zurecht darauf hin, dass dieser Vers nicht nur in der traditionellen, sondern auch in der modernen islamischen Jurisprudenz in einer naturalistischen Perspektive interpretiert wird, die die Diskriminierung der Frauen in sozialen und politischen Bereichen begünstigt hat.<sup>41</sup> Und da diese Meinung der vorherrschenden Meinung unter den muslimischen Juristen entspricht, wird klar, in welchem Paradigma sich die arabischen und islamischen Erklärungen für Menschenrechte derzeit bewegen.<sup>42</sup>

## V. Bilanz und Perspektive

Bisher wurde anhand einiger arabisch-islamischer Menschrechtserklärungen gezeigt, wie die Debatte um die Universalität der Menschenrechte unterschiedliche Prozesse durchlaufen hat. Die ideologisch motivierten Versuche – wie man sie zum Beispiel in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam* (1981)<sup>43</sup> oder in der *Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam* (1990)<sup>44</sup> finden kann – sind irreführend, da sie zum einen einem gravierenden Anachronismus verhaftet bleiben und zum anderen sich zu einer unüberwindbaren Kluft zwischen den Kulturen bekennen.<sup>45</sup>

Die Kritik der arabischen Philosophen an einer begrenzten Vorstellung der Menschenrechte, wie sie in Form von Deklarationen arabischer und muslimischer Staaten oder in Form von Schriften einiger Autoren vertreten ist, weist auf die dynamischen Prozesse der Entgrenzungen kultu-

<sup>36</sup> Vgl. *Sarhan Dhouib*, Von der interkulturellen Vermittlung zur Transkulturalität der Menschenrechte, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), *Recht und Kultur. Menschenrechte und Rechtskulturen in transkultureller Perspektive*, S. 153-176 (S. 155-162).

<sup>37</sup> *Yadh Ben Achour*, *La Deuxième Fâtiha. L'islam et la pensée des droits de l'homme*, 2011, S. 102. Deutsche Übersetzung vom Autor dieses Artikels.

<sup>38</sup> Vgl. ebd., S. 102ff.

<sup>39</sup> Vgl. Fn. 27, S. 564.

<sup>40</sup> Koran 4:34, Übersetzung von *Rudi Paret*, 2007. Vgl. (Fn. 27), S. 559f.

<sup>41</sup> Vgl. *Yadh Ben Achour* (Fn. 1), S. 103.

<sup>42</sup> Eine differenzierte Diskussion dieses Themas bietet der Aufsatz von *Mahmoud Bassiouni*, S. 28-43, in diesem Heft.

<sup>43</sup> Fn. 6.

<sup>44</sup> Fn. 7.

<sup>45</sup> Vgl. *Sarhan Dhouib* (Fn. 36), S. 157.

reller Identität hin und plädiert für eine neue Universalität der Menschenrechte. Dabei wird deutlich, wie Grenzen in einer Kultur neu gedacht werden können.

Allerdings bildet diese Kritik nur die eine Seite der Diskussion ab, denn die Universalität der Menschenrechte bedarf einer Begründung, die sie befähigt, einerseits einen neuen Universalismus zu legitimieren und andererseits dem Kulturpluralismus im Zeitalter der Globalisierung gerecht zu werden. Dieser Ansatz bedarf natürlich einer kritischen Auseinandersetzung und einer Befreiung der philosophischen Idee der Menschenrechte vom hegemonialen Machtmonopol der internationalen Politik. Wichtige Aspekte dieser Kritik werden im Kontext der interkulturellen Philosophie reflektiert und finden zum Beispiel Ausdruck in der *Allgemeinen Erklärung zu kulturellen Vielfalt*, die von der UNESCO 2001 verabschiedet wurde.<sup>46</sup>

Obwohl seit dem 19. Jahrhundert in einigen arabischen und muslimischen Ländern Säkularisierungsprozesse ausgelöst wurden, die später zur Implementierung der Menschenrechte geführt haben, leidet die Menschenrechtskultur immer noch an vielen gesellschaftspolitischen Problemen (Ungleichheit, Ungerechtigkeit, Unterdrückung der Frauen).<sup>47</sup> Die Frage ist, was die realen Hemmnisse sind, die den Weg hin zu einer demokratischen und somit menschenrechtlichen Entwicklung blockieren.

In Anlehnung an die Überlegungen des Sozialphilosophen Hisham Sharabi<sup>48</sup> bin ich der Ansicht, dass die autoritären gesellschaftspolitischen Strukturen in den arabischen Staaten die praktische Verwirkli-

chung der Menschenrechte verhindern. Diese sind nicht nur politischer, sondern auch sozialer und kultureller Art. Die Implementierung der Menschenrechte darf nicht nur Gegenstand theoretischer Reflexion sein; vielmehr ist sie auch eine praktische Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Akteure und der demokratischen Institutionen.<sup>49</sup>

In diesem Kontext fokussiert Sharabi seine Aufmerksamkeit verstärkt auf die konsequente Anwendung des Gleichheitsprinzips zwischen den Geschlechtern in einigen arabischen Staaten im Bereich des Rechts und im Alltagsleben, das heißt in der Familie, in der Schule und im Beruf. Besonders die Frauenrechte ermöglichen der Frau mehr Schutz gegenüber patriarchalischer Autorität – sie müssen jedoch auch durch eine alltägliche und selbstverständliche Anwendung Teil des kulturellen Lebens werden. Dies betrifft vor allem die Gleichstellung bei der Suche nach Arbeit, im Erbrecht, bei der Scheidung und in der Frage der Kinderbetreuung. Außerdem öffnet das rechtliche Gleichheitsprinzip den Weg für eine stärkere Partizipation an der Gestaltung der sozialen und politischen Strukturen der arabischen Staaten und öffnet den Weg zu einem direkten Engagement im Prozess der Demokratisierung auch und gerade von Seiten der Frauen.

Kritik an den vorherrschenden patriarchalischen Strukturen wird auch von den feministischen Bewegungen in der arabischen und islamischen Welt geübt, und die Forderung nach Gleichheit wird zum Teil durchgesetzt.<sup>50</sup> Dabei spielt auf theoretischer Ebene die Kritik an den patriarchali-

<sup>46</sup> Vgl. *Fathi Triki* (Fn. 18), S. 179-196.

<sup>47</sup> Vgl. *Mohammed Arkoun*, Religion und Demokratie: Das Beispiel Islam, in: Erdmute Heller/Hassouna Mosbahi (Hrsg.), Islam, Demokratie, Moderne. Aktuelle Antworten arabischer Denker, 1998, S. 138-153.

<sup>48</sup> Vgl. *Hisham Sharabi*, Neopatriarchy. A Theory of Distorted Change in Arab Society, 1988; *ders.*, Der Weg zur Moderne: Betrachtungen über die Macht, die Frau und die Armut, in: Erdmute Heller/Hassouna Mosbahi (Fn. 47), S. 211-217.

<sup>49</sup> Zu einer ausführlichen Analyse von Sharabis Kritik der autoritären gesellschaftlichen Strukturen vgl. *Mohamed Turki*, Herrschaft und Demokratie in der arabischen Welt. Überlegungen zur Phänomenologie der Macht, in: Polylog 17 (2007), S. 9-24. Zur Kritik des patriarchalischen Systems aus menschenrechtlicher Sicht vgl. *ʿAbd al-Razzaq ʿEid*, Patriarchy and human rights, in: Salma K. Jayyusi (Hrsg.), Human Rights in Arab Thought. A Reader, 2009, S. 473-488 (S. 483-487).

<sup>50</sup> Vgl. *Leila Ahmed*, Women and Gender in Islam: Historical Roots of a Modern Debate, 1992.

schen Auslegungen des Korans eine prominente Rolle bei der Entstehung eines neuen Bewusstseins, das es den Frauen erlaubt, sich von der religiös-politischen Hegemonie zu befreien;<sup>51</sup> auf der praktischen Ebene spielen die Institutionen und die Akteurinnen der zivilen Gesellschaft eine gewichtige Rolle bei der Verwirklichung dieses neuen Bewusstseins. Diese gesellschaftlichen und politischen Säkularisierungsprozesse können als Ausdruck der interkulturellen Vermittlung der Menschenrechte betrachtet werden; sie setzten einen Prozess zur Universalisierung und somit zur Transkulturalität der Menschenrechte in Gang und fördern stabilere institutionelle demokratische Strukturen.

Um uns vor einem gefährlichen Abgleiten in einen naiven Kulturrelativismus oder hohlen Universalismus zu bewahren, ist es sinnvoll, ständig zu versuchen, die Verschiedenheit der Menschen im Lichte menschlicher Lebensbedingungen und im Horizont der Universalisierung der Menschenrechte zu denken.

---

<sup>51</sup> Vgl. *Asma Barlas*, ›Believing women‹ in Islam: Unreading Patriarchal Interpretations of the Qur'an, 2002; *Asma Wadud*, Qur'an and Women: Rereading the Sacred Text from a Woman's Perspective, 1999. In diesem Zusammenhang ist es wichtig hervorzuheben, dass die feministische Kritik an der interpretatorischen Vereinnahmung des Korans seitens Theologie und Politik in den letzten Jahren in der arabischen Welt an öffentlicher Beachtung gewonnen hat. Dies wäre ohne die digitale Wende und die rasche virtuelle Vernetzung unmöglich gewesen. Als Beispiel vgl. *Amal Garami*, Al-ikhtilaf fi ath-thaqafa al-arabia al-islamiya (Die Differenz in der arabisch-islamischen Kultur), 2007; *Olfä Youssef*, Hajratu muslima fi al-mirāth wa al-zawāj wa al-ginsiya al-mathaliya (Die Verlegenheit einer muslimischen Frau hinsichtlich der Erbschaft, der Ehe und der Homosexualität), 2009. Vgl. ferner *Fahmi Jadaane*, khārij as-sirb. Bahth fi al-niswīyya al-islamīyya al-rafida wa igrā'āt al-huriyya (Außerhalb des Schwarms. Studie über den islamischen negationistischen Feminismus und die Versuchung der Freiheit), 2010; *ders.*, Féminisme et Islam, in: Concordia. Internationale Zeitschrift für Philosophie 59 (2011), S. 83-91.

## Die Zukunft des arabischen Frühlings aus der Perspektive der Menschenrechte

Azelarabe Lahkim Bennani

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Probleme der Menschenrechte
- III. Der Arabische Frühling
- IV. Von Revolution zum Rechtsstaat
- V. Schlussfolgerungen

### I. Einleitung

Der Erfolg des arabischen Frühlings legt die Vermutung nahe, dass die bisherigen, schrittweise eingeführten Reformen erfolglos waren. Man darf den arabischen Staaten aber nicht vorwerfen, sie hätten keine ernsthaften Reformen durchgeführt. Sie ließen diese allerdings nur bis zu dem Punkt zu, an dem ihr eigener Machtanspruch nicht gefährdet war. Die Geschichte lehrt uns jedoch, dass mutige Reformer opferbereit sein müssen. Als extremes Beispiel führt Le Roy Ladurie hierfür die Französische Revolution an. Obwohl Ludwig XVI. „sich nach 1789 bloß als mittelmäßiger Monarch erweisen sollte, hatte er sich während des amerikanischen Unabhängigkeitskriegs als ein bemerkenswerter Politiker und Stratege gezeigt. Doch als er in diesen Krieg zog – und ihn gewann, schaufelte er der Monarchie das Grab.“<sup>1</sup> Auch Gorbatschow und Pieter Botha haben bewiesen, dass Reformierung Selbstopferung erfordert. Im Gegensatz dazu halten einige Herrscher mit den so genannten ‚Reformen‘ in der arabischen Welt an der Macht fest, manche schon seit mehr als vier Jahrzehnten Alleinherrschaft.

Zwischen den Reformen und der Revolution geraten die Menschenrechtsvereine in einen Zwiespalt: Sie unterstützen einerseits im Rahmen des geltenden Rechts die Opfer der Menschenrechtsverletzungen und kämpfen andererseits für die Verankerung der Menschenrechte in den jeweiligen Verfassungen. Die Menschenrechtsaktivisten liefern den Diktaturen einen offenen Kampf, indem sie sich auf die Seite der Opfer stellen, und sind dennoch Reformatoren, weil sie die Menschenrechte innerhalb des innerstaatlich geltenden Rechts verteidigen. Wir werden diesen Zwiespalt beim Übergang von der Revolution zum Rechtsstaat erklären.

### II. Probleme der Menschenrechte

#### 1. Menschenrechte und Naturrecht

Der Begriff des Rechts ist allgemein statt mit Freiheit mit der Redewendung ‚Recht auf etwas haben‘ verbunden. ‚Recht‘ haben bedeutet, dass man aus gesetzlichen beziehungsweise moralischen Gründen einen Anspruch auf ein Eigentum sowie auf dessen Nutzung erheben darf. Diese Zielsetzung der frühen Menschenrechtserklärungen erlebte im Jahre 1948 mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine grundsätzliche Veränderung, indem sie das Recht auf Freiheit anstelle des Eigentums in den Vordergrund rückte. Die völkerrechtlich nicht verbindliche Allgemeine Erklärung wurde dann im Jahre 1966 mit dem Zivilpakt und dem Sozialpakt rechtsverbindlich um die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte bereichert.

Leider ist die Geschichte der Menschenrechte nicht so einfach verlaufen. Sie ist

<sup>1</sup> Emmanuel Le Roy Ladurie, *Das Ancien Régime – ein offenes System?*, in: Olwen Hufton (Hrsg.), *Menschenrechte in der Geschichte*, 1999, S. 86-110 (S. 109).



„verhältnismäßig jung und keineswegs durch linearen Fortschritt gekennzeichnet“.<sup>2</sup> Aber allgemein darf man schematisch nach Ann Elizabeth Mayer von drei Generationen der Menschenrechte sprechen: von der ersten Generation der bürgerlichen und politischen, dann von der der sozialen Rechte und nicht zuletzt von der der Solidarität, also von den kollektiven Rechten der Menschheit. Diese schematische Darstellung hat manche Philosophen aber irreführt, so dass sie die Menschenrechte abstrakt, allein aus der Perspektive der Freiheitsrechte interpretierten. Sie scheiterten daran, einen überzeugenden begrifflichen Rahmen zu entwickeln, um sich mit den neuen Menschenrechts-generationen auseinanderzusetzen. Sarhan Dhouib<sup>3</sup> hat versucht, im Rahmen seiner Darstellung von Al Jabri und Fathi Triki die ‚Menschenrechte‘ aus den ‚Naturrechten‘ zu begründen. Er ist sich bewusst, dass der juristische Blickpunkt nicht minder wichtig als der philosophische ist (wie wir unten zu zeigen versuchen). Aber die alte Generation der arabischen Philosophen verharret auf der Gleichsetzung von Menschenrechten und Freiheitsrechten. Sarhan Dhouib rechtfertigt dies durch die Vermutung, „dass die naturrechtliche Begründung der Menschenrechte eine geeignetere Begründungsstrategie innerhalb autoritärer arabischer Staaten darstellen könnte“.<sup>4</sup> Diesem formalen Zugriff setzt Dhouib die Überlegungen des Sozialphilosophen Hischam Sharabi entgegen, der feststellt, „dass die autoritären gesellschaftspolitischen Strukturen in der arabischen Welt die praktische Verwirklichung der Menschenrechte verhindern“.<sup>5</sup> Dhouib behauptet

zu Recht, dass Menschenrechte keine theoretische Frage, sondern auch praktischer Natur sind, da sie mit Politik, Recht und demokratischen Institutionen verbunden sind. Die arabischen Philosophen konzentrieren sich mehr auf die erste Generation. Daraus resultiert, dass die neuen Generationen neue Partner, zum Beispiel aus den Bereichen der Politik, des Rechts, der Kultur und der Wirtschaft in Anspruch nehmen.

Die Menschenrechtler in der arabischen Welt zählen häufig Philosophen zu ihren Mitstreitern. Es ist aber notwendig, dass sie sich auch Partner aus anderen Bereichen suchen, denn sonst wird es für sie schwierig, ein einheitliches Konzept für die sozialen Rechte an der Seite der Vernunftrechte zu entwickeln. Auch die potenziellen Partner brauchen andererseits die Philosophen, da sie sonst leicht im Umgang mit dem theologischen ‚Gesetz‘, beziehungsweise mit dem positiven Recht einem juristischen Positivismus verfallen. Das erste Hindernis für die volle Entwicklung der Menschenrechte liegt daher in der abstrakten Trennung zwischen Vernunftrechten und sozialen Rechten.

## 2. *Gesetz versus Recht*

Das zweite Hindernis betrifft die ungenügende Unterscheidung zwischen Recht und Gesetz. Moralisch gesehen wird den Pflichten der Vorrang gegenüber den Rechten gegeben. Der Kampf der zivilgesellschaftlichen Akteure ist darauf ausgerichtet, die Unterschiede zwischen Gesetz und Recht und zwischen Recht und Pflicht aufzuzeigen. Ohne eine solche Unterscheidung existiert eine Doppelmoral (Moral der Meister, Moral der Knechte), welche die Balance zwischen Recht einerseits und Pflicht sowie Gesetz andererseits außer Acht lässt. Den Schwierigkeiten mit der Umsetzung der Menschenrechte begegnet man in den islamischen Ländern unterschiedlich. Es gibt Länder, wo Zivilgesellschaften sehr aktiv sind, und andere, wo Vereine für Menschenrechte zu Unrecht als ‚Untergrundorganisationen‘ angesehen werden, und zwar

<sup>2</sup> Kim Yersu, Entwicklung und Universalität. Zur Begründung der Universalität von Menschenrechten, in: Polylog 14 (2005), S. 59-66 (S. 62).

<sup>3</sup> Sarhan Dhouib, Von der interkulturellen Vermittlung zur Transkulturalität der Menschenrechte, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), Recht und Kultur. Menschenrechte und Rechtskulturen in transkultureller Perspektive, 2011, S. 155-171.

<sup>4</sup> Ebd., S. 158.

<sup>5</sup> Ebd., S. 171.

mit einer falschen Begründung: Das Gottesgesetz soll Vorrang vor den menschlichen Rechten haben.

Die Menschenrechtsdebatte hängt in den islamischen Ländern von der Beziehung zwischen Recht und Gesetz und vom Sinn ab, den wir dem ‚Gesetz‘ geben. „Das Gesetz, griechisch verstanden, ist weder Abrede noch Vertrag, es ist überhaupt nicht zwischen Menschen im Hin- und Herreden und Hin- und Wiederhandeln entstanden und daher selbst nicht etwas eigentlich in den politischen Bereich Fallendes, sondern es ist wesentlich von einem Gesetzgeber erdacht und muss bestehen, bevor es zu dem eigentlich Politischen erst kommen kann“.<sup>6</sup> Es geht im Gesetz wesentlich um „Grenzziehung und gerade nicht um Bindung und Verbindung“. Der „Gesetzgeber gleicht dem Städtebauer und Architekten, nicht dem Staatsmann und dem Bürger“.<sup>7</sup> Dabei sind ‚Gesetzgeber‘, ‚Vater‘ und ‚Despot‘ nach der ursprünglichen altgriechischen Bedeutung von ‚Gesetz‘, ‚*nomos*‘, die auch im Arabischen als ’ناموس‘ (*Namus*) übernommen wurde, zusammenzudenken. Dieser begriffliche religiöse Rahmen von Gesetz und Recht fußt auf den Zehn Geboten, wo sie „als Gebote und Verbote zu verstehen [sind], deren einziger Sinn darin besteht, dass sie Gehorsam fordern“.<sup>8</sup> Die menschenrechtliche Herausforderung liegt nun darin, zwischen dem alten Begriff des ‚Gesetzes‘ und dem Begriff des durch Vertrag errichteten Rechtes zu unterscheiden. Der arabische Frühling hat zur Genüge bewiesen, dass sich die Ansprüche der Jugendlichen auf Rechte im Namen der Würde und Gleichheit richten und dadurch den engen Rahmen des ‚Gesetzes‘ sprengen.

### 3. Amerikanischer Konservatismus

Die Ansprüche auf soziale Rechte stehen in vielen arabischen Ländern einem ultralibe-

ralen Konzept des Wirtschaftswesens gegenüber. Der amerikanische Liberalismus wird als Vorbild des wirtschaftlichen Erfolgs herangezogen und ist meines Erachtens das dritte Hindernis bei der vollen Entwicklung der Menschenrechte. Das Prinzip ‚*laissez passer, laissez faire*‘ verhindert die Implementierung der sozialen Rechte. Es wird behauptet, dass Amerikaner und Muslime im Prozess der Globalisierung einen gemeinsamen Kampf gegen die sozialen Rechte führen. Ich stimme in diesem Zusammenhang der folgenden Behauptung Ann Elizabeth Mayers zu: „Die USA haben nämlich innerstaatlich noch nicht einmal die theoretische Existenz der Rechte zweiter Generation anerkannt. Muslimische Länder tendieren zwar dazu, diese anzunehmen, setzen sie aber nicht um, und stellen schon gar nicht die innerstaatlichen notwendigen Mittel für eine solche Umsetzung zur Verfügung“.<sup>9</sup> Mayer zitiert die Menschenrechtskonventionen, welche die USA nicht ratifizieren wollen (Schutz der Frauen, der Kinder, der Homosexuellen), erwähnt den heiligen Charakter der amerikanischen Verfassung und die Resolution, die der Kongress im November 2003 verabschiedet hat, um das „Höchstgericht von einer weiteren Bezugnahme auf die Jurisprudenz anderer Länder und auf internationales Recht abzuhalten“.<sup>10</sup> Mayer hat weiterhin Recht, wenn sie sagt: „In vielen Fällen haben diese [islamischen] Länder es verweigert, Menschenrechtskonventionen zu unterzeichnen, oder haben solche, genau wie die Vereinigten Staaten, nur unter Vorbehalten, die Konventionsprinzipien verwässern oder gar annullieren, ratifiziert“.<sup>11</sup>

Damit scheint Mayer Hannah Arendts Urteil zu bestätigen, dass seit den Römern das „spezifisch Politische der Außenpolitik

<sup>6</sup> Hannah Arendt, Was ist Politik?, 2. Aufl. 2005, S. 111.

<sup>7</sup> Ebd., S. 112.

<sup>8</sup> Ebd., S. 122.

<sup>9</sup> Ann Elizabeth Mayer, Eine Kollision von Prioritäten. Der Streit um die selektive Anwendung internationaler Menschenrechtsbestimmungen durch die USA und muslimische Länder, in: Polylog 14 (2005), S. 25-39 (S. 27).

<sup>10</sup> Ebd., S. 31.

<sup>11</sup> Ebd., S. 32.

verschwunden, und die Beziehungen zwischen den Völkern wieder in jenen Raum des Gesetz- und Politiklosen gefallen [sind]“.<sup>12</sup>

Die philosophischen, theologischen und ultraliberalen Hindernisse stehen der vollen Entwicklung der zweiten und dritten Generationen der Menschenrechte im Wege. Der arabische Frühling hat den Jugendlichen die Möglichkeit gegeben, ihre Rechtsansprüche an die Öffentlichkeit zu bringen. Bis vor einigen Monaten konnte niemand vorausahnen, dass aus der friedlichen Jugendbewegung eine Revolution erwachsen würde, die bereits autoritäre Regime gestürzt hat.

### III. Der Arabische Frühling

#### 1. *Der Begriff der Revolution*

Einige arabische Regime haben Mitte des 20. Jahrhunderts ihre blutige Machtergreifung als ‚Revolution‘ bezeichnet. Das Wort ‚Revolution‘ wurde dabei insbesondere von jenen militärischen Regimen verwendet, die jetzt durch den arabischen Frühling gestürzt worden sind (Libyen, Ägypten, Jemen).<sup>13</sup> Gefördert durch den Kalten Krieg zwischen Ost und West wurden Fasadensozialismus und Militarismus in vielen arabischen Ländern zu Komplizen. Diese Regime waren davon überzeugt, dass das Wort ‚Revolution‘ zum Okzident gehöre und keine ernste Gefahr für sie in der arabischen Welt darstelle. Das Wort ‚Revolution‘ hat seine Wurzeln in der abendländischen Moderne. Kosellek sagt in diesem Sinne: „Wenn man unsere neuzeitliche Geschichte als ein Zeitalter der Revolution hat bezeichnen können, als ein Zeitalter der Revolution, die noch nicht an ihr Ende gekommen sei, so schlägt sich in solchen Formulierungen eine unmittelbare Erfahrung nieder. [...] Der Begriff der Revolution ist selbst ein sprachliches Produkt

unserer Neuzeit.“<sup>14</sup> Gewiss war das Wort ‚Revolution‘ bei den Arabern, das heißt bei den Studierenden und intellektuellen Linksbewegungen, Mitte des 20. Jahrhunderts geläufig, und es ist auch im Zusammenhang mit dem Kalten Krieg verwendet worden. Auch der Kampf gegen die Kolonialstaaten stand im Zeichen der ‚Revolution‘. Das Militär hatte in vielen arabischen Ländern, wie zum Beispiel Libyen und Ägypten, im Namen der ‚Revolution‘ sogar die Monarchien gestürzt und damit das Wort einzig im Sinne der gewaltsamen Machtergreifung gebraucht. Syrien, der Irak, Ägypten, Algerien, Jemen und andere haben Regime errichtet, die als ‚revolutionär‘ bezeichnet wurden, wobei die ‚Revolution‘ vom gewaltsamen Verständnis des Putsches befreit erschien. Kosellek erläutert die Verschwommenheit des Begriffs wie folgt: „Der Sinngehalt unseres Wortes ‚Revolution‘ ist also keineswegs eindeutig. Er variiert von blutigen politischen und sozialen Umstürzbewegungen bis hin zu wissenschaftlich einschneidenden Neuerungen, er kann alles zugleich meinen, aber ebenso nur das eine unter Ausschluss des anderen“.<sup>15</sup> Die Revolution des Militärs wurde nicht zu einem regulativen Prinzip, das den sozialen Alltag der Bevölkerung qualitativ verbesserte. Aus der Militärrevolution sind keine sozialen, kulturellen und juristischen Revolutionen entstanden. Die breiten niederen Bevölkerungsschichten fühlen sich daher heute in den autoritären Staaten im Stich gelassen und leiden an einer Entwürdigung, die an die rechtliche Situation der ‚displaced persons‘ bei Hannah Arendt erinnert.

#### 2. *Ziviler Ungehorsam und von Wahlen unabhängige Proteste*

Arendt sprach von einer rechtlich desolaten Situation der Asylanten, die nicht weit von derjenigen entfernt ist, die breite Schichten der arabischen Bevölkerung heu-

<sup>12</sup> Arendt (Fn. 6), S. 122.

<sup>13</sup> Es war üblich, dass die offiziellen Tageszeitungen in diesen Ländern den Titel ‚Revolution‘ hatten, so im Irak und in Syrien.

<sup>14</sup> Reinhart Kosellek, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, 1989, S. 69.

<sup>15</sup> Ebd., S. 68.

te erleben. Das Erlebnis der Heimatlosigkeit oder ‚*unhomeliness*‘<sup>16</sup> beschreibt eine Situation, in der die private Sphäre von der öffentlichen nicht unterschieden wird. Die private Sphäre wird nicht vom Recht geschützt, während die öffentliche Sphäre von einem gewaltsamen Staatsapparat stark kontrolliert wird. Wie die militärischen Regime haben auch die liberalen arabischen Länder, die meist Königreiche sind, ‚Fassadendemokratien‘ errichtet und positive Bürgerrechte partiell eingeführt, um an der Macht zu bleiben. Die partielle Übernahme der Menschenrechte hat indes in der Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen zu einem Paradoxon geführt „zwischen der Verbreitung der Menschenrechtshetorik auf der einen, ihrem Missbrauch als Legitimationshilfe für die übliche Machtpolitik auf der anderen Seite“.<sup>17</sup> Den Militärregimen und ultraliberalen Regimen stand der normale Bürger hilflos gegenüber.

Der arabische Frühling ist zuerst spontan in Tunesien als eine friedliche sozialpolitische Bewegung entstanden. Diese sich von der Revolution der Generäle unterscheidende Trendwende im Massenprotest war eine Art bürgerlicher Ungehorsam der Studierenden, Gewerkschaften und Bürgerinitiativen im Sinne von Habermas: „Damit bezieht sich der Bürgerliche Ungehorsam auf seine eigene Herkunft aus einer Zivilgesellschaft, die in Krisenfällen die normativen Gehalte des demokratischen Rechtsstaates im Medium der öffentlichen Meinung aktualisiert und gegen die systemische Trägheit der institutionellen Politik arbeitet.“<sup>18</sup> Der bürgerliche Ungehorsam war am Anfang nicht darauf aus, einen neuen Rechtsstaat zu errichten. Die Proteste waren eine spontane und friedliche Massenbewegung. Während der Bewegung

drifteten jedoch die Proteste der einfachen Leute, die für ihre Würde eintraten, und die Kampagnen der Berufspolitiker immer weiter auseinander. Die Auflehnung gegen das Regime wurde ‚wahlunabhängig‘ geführt. Sie ging von Protesten für Arbeitsrechte über zu Forderungen nach Selbstbestimmungsrechten.<sup>19</sup> Die Hoffnung, welche die Menschen auf die Straße gebracht hatte, war der Anspruch auf die allgemeinen Prinzipien der Menschenrechte, und zwar unter der Voraussetzung, „dass im Durchschnitt die Menschen dazu neigen, wahlunabhängige Sachverhalte richtig zu entscheiden“.<sup>20</sup> Damit wird verständlich, dass sich die in den Medien als tunesische ‚Jasminrevolution‘ bezeichneten Ereignisse zu einem arabischen Frühling zuspitzten. Sie zogen die ganze arabische Welt in ihren Bann.

Warum sprechen wir aber im Falle des ‚arabischen Frühlings‘ von einer Revolution? Wir rechtfertigen den Gebrauch des Begriffs ‚Revolution‘ damit, dass er ein Kollektivsingular ist, der viele arabischen Länder betrifft.<sup>21</sup> Allerdings wird der arabische Frühling erst zu einer ‚Revolution‘, wenn die rechtlichen und sozialen Errun-

<sup>16</sup> Homi K. Bhabha: *The Location of Culture*, 1994, S. 9.

<sup>17</sup> Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas*. Ein Essay, 2011, S. 33.

<sup>18</sup> Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 2. Aufl. 1992, S. 463.

<sup>19</sup> Der heuristische Unterschied zwischen wahlunabhängigen und -unabhängigen kollektiven Entscheidungen geht auf Dworkin zurück: „Wahlunabhängig sind Fragen, deren gerechte Entscheidung grundsätzlich vom Charakter und der Verteilung der Präferenzen in der politischen Gemeinschaft abhängt (...). Die Entscheidung, ob man verurteilte Mörder töten oder Rassendiskriminierung in Beschäftigungsverhältnissen verbieten sollte, scheint dagegen wahlunabhängig zu sein. Ich glaube nicht, dass die richtige Entscheidung in einer dieser Fragen substantiell davon abhängt, wie viele Menschen die Todesstrafe wollen oder ihr zustimmen oder wie viele Menschen Rassendiskriminierung ungerecht finden.“ Ronald Dworkin, *Was ist Gleichheit?*, 2000, S. 277.

<sup>20</sup> Ebd., S. 280.

<sup>21</sup> Kosellek (Fn. 14), S. 76: Der Begriff Revolution scheint „die Abläufe aller einzelnen Revolutionen in sich zu versammeln“. Es gab eine ‚25. Januar-Bewegung‘ (Ägypten); ‚17. Februar-Bewegung‘ (Libyen); ‚20. Februar-Bewegung‘ (Marokko), unter anderem mit unterschiedlichen Ausprägungen und Folgen (wie auch in Jemen, Bahrain, Jordan und Syrien).

genschaften Eingang in den Alltag der Menschen finden und wir von einer grundsätzlichen, innerstaatlichen Verbesserung sprechen können.

Die Zukunft des arabischen Frühlings wird davon abhängen, inwieweit sich die wahlunabhängigen Proteste für Menschenrechte von den politischen Wahlkampagnen unterscheiden. Die Demonstrationen auf der offenen Straße haben bewiesen, dass der Anspruch auf Menschenrechte, auf prinzipielle Normen wie Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit, keine bloße Utopie darstellt. Der zivile Ungehorsam ist solange gerechtfertigt, bis der Rechtsstaat Wirklichkeit wird. Dabei bleibt das Recht auf langfristige parteiübergreifende Ansprüche gegenüber den kurzfristigen Programmen der Einzelparteien erhalten. Diese Gegenüberstellung ist ein Spiegel des grundlegenden Unterschieds zwischen allgemeingültigen Geltungsansprüchen, wie das Recht auf Arbeit, und den innerstaatlichen Regelungen der Arbeitszeit, wie der Einführung der Minijobs. Zudem gibt es einen allgemeinen Unterschied zwischen universalen, durch die UNO vorgeschlagenen, freiwilligen Abkommen und dem eigenen Ermessen der Staaten, solche Abkommen zu ratifizieren. So ist das am 10. Dezember 2008 von der UNO verabschiedete Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von Marokko bisher nicht ratifiziert worden. Das Zusatzprotokoll würde es beispielsweise den Opfern der Unterernährung oder des Analphabetismus erlauben, gegen das unterzeichnende Land (Marokko), Beschwerden bei den nationalen Gerichten und beim UN-Sozialausschuss einzureichen.

#### IV. Von Revolution zum Rechtsstaat

##### 1. Vernunftrechte und Verrechtlichung der Menschenrechte

Die Menschenrechte sind normative Regeln, die durch internationale Konventionen für die jeweils staatliche Ratifizierung vorgeschlagen werden. Sie können nicht ohne Verrechtlichung in Kraft treten. Eine

wahlunabhängige Zielsetzung kann aber eine Brücke zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht bilden. Massenproteste treten für die Verrechtlichung der Menschenrechte ein, während sich die Menschenrechtsvereine für die Verteidigung der Opfer der Menschenrechte engagieren, und zwar in solchen Fällen, wo das geltende Recht vorsätzlich missachtet wird.

Die philosophische Begründung der Menschenrechte kann man mit dem Hinweis auf die Wahlunabhängigkeit der Vernunftrechte verteidigen. Deshalb gibt es naturrechtliche Begründungen der Menschenrechte in Präambeln der innerstaatlichen Verfassungen. Die Herausforderung, der sich die Normativität der Vernunft stellen muss, besteht darin, dass die Normativität des ‚positiven Rechts‘ an deren Stelle treten soll. Nach den Gräueltaten der totalitären Regime im 2. Weltkrieg (Folter, Deportation, Zwangsarbeit, ethnische ‚Säuberungen‘, Enteignungen) haben sich die Folge-regierungen zur Demokratie verpflichtet, die Menschenrechte übernommen und ratifiziert.

Die von der Aufklärung stammenden Grundrechte sind Vernunftrechte, die um neue soziale Bürgerrechte erweitert wurden. Ein breiter und parteienübergreifender Konsens wurde nicht nur in Bezug auf die bürgerlichen, sondern auch auf die sozialen Rechte erzielt. Trotzdem ist es jedem souveränen Staat vorbehalten, eigene Mittel für die Verwirklichung des Sozialstaates einzusetzen. Die sich daraus ergebende Fragestellung nach der Beziehung zwischen Recht und Souveränität ist nicht nur für Philosophen, sondern auch für Politiker und Juristen von Belang.<sup>22</sup>

Die Menschenrechte sind nunmehr ein unabhängiges juridisches Sachgebiet geworden und werden vom Staat ratifiziert. Dieses Zusammenspiel von Philosophie, Recht und Politik hat die Philosophen gegenwärtig zum Umdenken, wenn nicht gar zur

<sup>22</sup> Dies ist eine Folge des Unterschiedes zwischen wahlunabhängigen Initiativen und wahlabhängigen Programmen, welche die sozialen Rechte betrifft.

Umschulung, gezwungen. „Die Welt ist größer geworden, mag es ihr die Philosophie gleich tun und nicht zurückhalten. Denn falsche philosophische Modelle“, sagt Herlinde Pauer-Studer, „verschärfen die Probleme meist nur. Die richtigen philosophischen Modelle aber ergeben sich nicht mehr von selbst aus Introspektion, sondern Modelle purzeln von überall auf uns ein; man muss sie testen“.<sup>23</sup> Es geht hier, so Wimmer, „um Fragen der völkerrechtlich und staatsrechtlich verbindenden Anerkennung von positiven Rechten, um deren Ratifizierung und um ihre Konkretisierung in den jeweils staatlich positiv geregelten Rechtssystemen“.<sup>24</sup> In diesem Sinne macht es, so Benedikt Wallner, „einen Unterschied, ob Menschenrechte verletzt werden, oder ob Menschenrechte (noch) nicht gelten: Dort, wo sie nicht gelten, werden sie keineswegs ‚verletzt‘! Und umgekehrt: Verletzt kann nur ein Recht werden, das gilt.“<sup>25</sup> „Das Gesetz“, sagt Hannah Arendt: „schafft vorerst einen Raum, in dem es gilt, und dieser Raum ist die Welt, in der wir uns in Freiheit bewegen können. Was außerhalb dieses Raumes ist, ist ohne Gesetz und genau gesprochen ohne Welt; im Sinne menschlichen Zusammenlebens ist es eine Wüste.“<sup>26</sup>

Die Rede von Rechten hängt zwar – wie bei der Logik, Ästhetik und Ethik – von deren theoretischer Normativität ab, der praktische Wert der Rechte ist aber ganz anders als die genannte theoretische Normativität. Sie bezieht sich nicht auf die ‚Bewertung‘ theoretischer Normen, sondern auf die ‚Anerkennung‘ von Rechten, auf die „Verfahrensregeln zur Geltendmachung“ und auf „Exekutionsordnungen zur notfalls zwangsweisen Durchsetzung“.<sup>27</sup> Der menschenrechtliche Akteur tritt in diesem Sta-

dium die Nachfolge der Massenproteste an. Die philosophischen Prinzipien der Menschenrechte, die auf den Straßen in Tunis, Kairo, Damaskus, Aden und Tripolis eingefordert wurden, werden nach ihrer Ratifizierung zu Grundrechten, die den Weg zu sozialen Rechten in parteiübergreifenden Entscheidungen öffnen sollen. Leider ist ein langer Weg erforderlich, um diese Ziele zu verwirklichen. Die Menschen sind auf die Straße gegangen, um ihre sozialen Rechte einzufordern. Der arabische Frühling wird aber sicherlich scheitern, wenn die wahlabhängigen Debatten über soziale Rechte mit einer wahlunabhängigen Prinzipien Diskussion verwechselt werden. Deshalb werde ich einen konkreten Fall (das Beispiel Marokkos) unter die Lupe nehmen, um zu belegen, dass man den Rechtsstaat mit dem Sozialstaat zusammendenken muss.

## 2. Verrechtlichung der sozialen Rechte

Die politischen und bürgerlichen Rechte sind in den arabischen Ländern unterschiedlich entwickelt. Aber selbst in den Ländern, wo diese Rechte am weitesten entwickelt sind, haben sie im Vergleich zu den sozialen Rechten eine geringere Bedeutung. Die niedrige Wahlbeteiligung ist ein Indiz dafür, dass die Parlamentswahlen keine konkrete Auswirkung auf den Alltag haben. Der Rechtsstaat kann einen Schritt weiter auf dem Weg zur Demokratie gehen, ohne dass ihn dieser notwendigerweise zum Wohlstand führt. Die Ultraliberalen unterstellen daher, dass viele Länder, wie beispielsweise Indien, trotz aller Demokratie unter Armut leiden. Diese Behauptung ist nur dann richtig, wenn die Freiheitsrechte von den Sozialrechten scharf getrennt werden. Ich übernehme dagegen die allgemeine These von Dworkin: „Wenn wir akzeptieren, dass die Ressourcengleichheit die beste Konzeption von Verteilungsgleichheit ist, wird Freiheit zu einem Aspekt der Gleichheit“.<sup>28</sup> Die marokkanische Verfassung bekennt sich zu

<sup>23</sup> Zitat in Benedikt Wallner, Das Menschenrecht als ein Herzustellendes, in: Polylog 14 (2005), S. 67-90 (S. 72).

<sup>24</sup> Franz-Martin Wimmer, Interkulturelle Philosophie. Eine Einführung, 2004, S. 167.

<sup>25</sup> Wallner (Fn. 23), S. 82.

<sup>26</sup> Arendt (Fn. 6), S. 122.

<sup>27</sup> Wallner (Fn. 23), S. 83.

<sup>28</sup> Dworkin (Fn. 19), S. 159.

allen internationalen Konventionen und Menschenrechtserklärungen. Trotzdem gibt es bei der Ratifizierung und Verwirklichung der bürgerlichen und sozialen Rechte Schwierigkeiten.<sup>29</sup> Auch wenn die individuellen Freiheiten gesichert sind, bleibt die Frage offen, ob man der Freiheit alle Tore und Türen öffnen sollte, selbst wenn dies zu sozialer Ungerechtigkeit führen könnte. Nach der Einsicht von Dworkin ist Freiheit nicht so unantastbar wie Würde oder Gerechtigkeit. Bis zu einem gewissen Punkt darf man die Freiheit zu Gunsten der sozialen Gleichheit einschränken.<sup>30</sup> Obwohl Freiheit als grundlegendes Recht bei Dworkin feststeht, schränken wir Redefreiheit auf verschiedene Arten ein, „um uns zu unpassenden Zeiten ungewollten Lärm zu ersparen, und wir schränken die Entscheidungsfreiheit in Fragen der Erziehung ein, um Kindern kompetenten Unterricht zukommenzulassen. Wenn aber diese wichtigen Freiheiten solch konkurrierenden Werten nachgeben, warum sollten sie nicht auch den normalerweise dringenderen Erfordernissen der Verteilungsgerechtigkeit nachgeben?“<sup>31</sup> Man kann Freiheit nicht beschützen „unabhängig davon, was dies für Konsequenzen für die Menschen hätte.“<sup>32</sup>

Die Pflicht, den Menschen zu achten, und der Schutz der menschlichen Würde waren Beweggründe der Massenauflehnung gegen das autoritäre Regime in Tunesien. Mit einer Ohrfeige hat in der arabischen Welt alles begonnen. Ressourcenungleichheit in Ägypten hatte zur Entwürdigung einer breiten Gesellschaftsschicht geführt. Die

Bürger verdienen jedoch Chancengleichheit. In Algerien sind die Menschenrechtler am Anfang des arabischen Frühlings auf die Straße gegangen, doch die Angst vor einem neuen Bürgerkrieg hielt die breite Bevölkerung von Massendemonstrationen fern. Die Marokkaner glauben dagegen, dass sie gegen die Ausbreitung des arabischen Frühlings immun sind, weil sie in einem Rechtsstaat leben. Es reicht aber nicht, einen Staat als Rechtsstaat anzuerkennen, nur weil er alle Menschenrechtskonventionen ratifiziert hat.

Man sagt zutreffend, dass man kein Recht verletzen kann, das nicht das nicht in der Rechtsordnung manifest geworden ist – nach dem Grundsatz *nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*.<sup>33</sup> Das positivistische Konzept der Menschenrechte hat aber seine Grenzen, denn Rechtsstaat und gerechter Staat sind nicht identisch. Nach der bisherigen Entwicklung des Rechtsstaates in Marokko ist die Schere zwischen dem juristischen Status der Menschenrechte und dem Alltag der Bürger in der Gesellschaft immer größer geworden. Amartya Sen sagte zu Recht, dass „die Diagnose einer Ungerechtigkeit nicht auf die Festsetzung der einen einzigen ‚gerechten Gesellschaft‘ angewiesen ist, da eine einstimmige Diagnose der Mängel in einer Gesellschaft, in der zum Beispiel bedrohlicher Hunger herrscht oder Analphabetentum oder krasse medizinische Unterversorgung weit verbreitet sind, mit sehr unterschiedlichen Auffassungen von vollkommen gerechten sozia-

<sup>29</sup> So die Tatsache, dass die Anwendung der bürgerlichen, anders als die der sozialen Rechte, keine Verzögerung, Aufschiebung oder Ausnahmen erlaubt. Siehe den alternativen Bericht der Organisation Marocaine des Droits Humains (OMDH), *Rapports alternatifs. Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (2006). Examen Periodique Universel, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, S. 65-71.

<sup>30</sup> Wie die Einschränkung der Freiheit des ultraliberalen Prinzips ‚laissez faire, laissez passer‘.

<sup>31</sup> Dworkin (Fn. 19), S. 159.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Marokko hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am 3. Mai 1979 ratifiziert. Gemäß Art. 16 und 17 des genannten Paktes ist der Staat aufgefordert, periodische Berichte über die Einhaltung dieser Rechte vor dem UN-Sozialausschuss zu präsentieren. Marokko hatte im April 1998 den 2. Staatenbericht vorgelegt. Der Sozialausschuss hatte ihn im Dezember 2000 geprüft und Einsprüche gegen die Nichterfüllung einiger Verpflichtungen geäußert. Einige Jahre später, im April 2008, hat der marokkanische Verein für Menschenrechte (OMDH) seinen Gegen- beziehungsweise Parallelbericht vorgelegt. Der Staat soll alle Konventionen der Vereinten Nationen nach dem Prinzip *nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege* ratifizieren.

len Regelungen auf anderen Gebieten einhergehen kann“.<sup>34</sup> Insoweit sind die gerechten Regelungen keine moralischen Gebote, sondern rechtliche Bräuche, die menschenrechtliche Prioritäten setzen und die Würde des Menschen bewahren.

### 3. Moralische Pflichten versus Rechtsansprüche

Die Auseinandersetzung mit den sozialen Rechten ist unabhängig von der moralischen Bewertung der Rechte. Habermas weist darauf hin, dass „nicht Pflichten, sondern subjektive Rechte den Anfang für die Konstruktion von Rechtssystemen“<sup>35</sup> bilden. Die Person fragt in der *moralischen Beziehung*, was sie einer anderen Person schuldet. „Personen, die in einer *Rechtsbeziehung* zueinander stehen, reagieren hingegen auf *Ansprüche*, die der jeweils andere ihnen gegenüber erhebt.“<sup>36</sup> Benedikt Wallner fragt sich: „Wozu verhülfe uns eine Moralität, die nur für sich selbst existiert, aber nicht normativ wirksam wird, und die daher keine Anordnungen zu treffen vermag, und auf die man nicht vertrauen kann?“<sup>37</sup> Deshalb rücken jene Rechte in den Vordergrund, die innerstaatlich anerkannt sind und parteiübergreifend diskutiert werden.

Es ist sicher so, dass Verpflichtungen infolge der Ansprüche innerhalb der Rechtsgemeinschaft in krassem Gegensatz zu Annahmen des Rechtspositivismus entstehen können. „Bereits aus der immanenten Kritik an rechtspositivistischen Auffassungen [...] geht hervor, dass die Rechtsanwendung immer weniger ohne expliziten Rückgriff auf politische Zielsetzungen sowie auf die moralische Begründung und Abwägung von Prinzipien auskommt.“<sup>38</sup> Wie Dworkin gezeigt hat, verbinden sich

„im juristischen Diskurs die Anwendungsargumente der Gesetzesauslegung sowohl mit Zielsetzungsargumenten wie andererseits mit moralischen Begründungsargumenten.“<sup>39</sup>

Zielsetzung und moralische Argumente treten in der Rechtsgemeinschaft hervor, um Prioritäten zu setzen, damit eine Kollision der Rechtsurteile mit den Prinzipien der Würde vermieden wird. Sie sind nicht unabhängig vom geltenden Recht in der Rechtsgemeinschaft zu diskutieren. Dieses Wechselspiel ist aber in Gesellschaften, in denen der Rechtspositivismus vorherrschend ist, schwer zu betreiben. „Eine Theorie der praktischen Vernunft müsste vor allem so konstruiert sein, dass sie Raum für vernünftige Auseinandersetzung enthält – das ist jedenfalls der Ansatz zu einer Theorie der Gerechtigkeit.“<sup>40</sup> Es gab zahlreiche Versuche, neben den alten philosophischen Theorien<sup>41</sup> Gerechtigkeit als transzendente Tatsache zu hypostasieren, um sie mit den so genannten Menschenrechten im Islam zu versöhnen. Es ist aber unmöglich, eine apriorische Versöhnung zwischen den beiden zu erreichen, ohne einen fiktiven Sprung in eine vollkommen gerechte Welt zu wagen. Bei diesem Vergleich müssen die konkreten Probleme des Alltags jedoch vernachlässigt werden. Erstaunlicherweise ist auch John Rawls bei der Diskussion der idealen gerechten Gesellschaft stehengeblieben. „Die Antworten, die ein solcher Ansatz gibt oder geben kann, sind sehr verschieden und sehr weit entfernt von jenen Bestrebungen, die Menschen in Diskussionen über Gerechtigkeit und Unge-

<sup>34</sup> Amartya Sen, *Die Idee der Gerechtigkeit*, 2010, S. 128.

<sup>35</sup> Habermas (Fn. 17), S. 24.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Wallner (Fn. 23), S. 89.

<sup>38</sup> Habermas (Fn. 18), S. 579f.

<sup>39</sup> Ebd., S. 567.

<sup>40</sup> Sen (Fn. 34), S. 117.

<sup>41</sup> Die arabischen Philosophen haben sich lange bemüht, eine politische Theorie der bürgerlichen Rechte aus der mittelalterlichen aufgeklärten Überlieferung bei Al Farabi beziehungsweise aus der Grundlage des islamischen Rechts zu begründen. Vgl. Adnan Mohamed Ben Abdelaziz Al Ouazzane, *Enzyklopädie der Menschenrechte im Islam und ihre Eigenheiten in Saudi-Arabien*. Bd. VI: Justiz, Strafrecht und Menschenrechte, 2005 (arabisch). Nājif Nāsir Hamad Al-Jabūri, *Politische Menschenrechte im Islam und internationale Systeme*, 2005 (arabisch).



rechtigkeit in der Welt verfolgen (zum Beispiel über die Ungerechtigkeit von Hunger, Armut, Analphabetentum, Folter, Rassismus, Unterdrückung von Frauen oder fehlender medizinischer Versorgung, soziale Missstände, die beseitigt werden müssen)<sup>42</sup>. Es geht nicht darum, Freiheit von sozialen Rechten abzukoppeln. Die Gerechtigkeit wird für einen Arbeiter dann zu einem Bedürfnis, wenn er bei der Ausübung seiner Tätigkeit das Gefühl hat, nicht frei zu sein (da er die diktierten Arbeitsbedingungen unwillig akzeptiert, oder gezwungen ist, einen ungerechten Arbeitsvertrag zu unterzeichnen, oder wenn er keine andere Wahl hat).<sup>43</sup> Wie kann Freiheit ohne Gesundheit genossen werden? Ein Behinderter wird erst über seine volle Freiheit verfügen, wenn er seine Abhängigkeit von fremder Hilfe reduziert. Der Gesundheitszustand sowie eine gute Ausbildung und die Alphabetisierung sind also wesentliche Faktoren bei der Erweiterung der Autonomie und der Freiheitssphäre. Ein Kind mag per Gesetz das Recht haben, in die Schule zu gehen, aber ohne Transportmittel und geeigneten Schulweg wird sich dieses Recht als trügerisch herausstellen, da es nicht genutzt werden kann. Daher können wir schlussfolgern, dass der volle Sinn von Freiheit abhängig von der Verwirklichung der sozialen Rechte ist. Dadurch wird die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte abhängig von derjenigen der sozialen Rechte.

#### 4. *Zukunft des Arabischen Frühlings und soziale Gerechtigkeit*

Die Akteure und Aktivisten des arabischen Frühlings werben nicht für politische Wahlprogramme, sondern denunzieren

<sup>42</sup> Sen (Fn. 34), S. 124.

<sup>43</sup> Die Behandlung dieser Probleme führt zu einer realistischen Auffassung der Freiheit bei Ernst Tugendhat. Er basiert sie auf die ‚Wahl‘ (choice), ‚Fähigkeit‘ (capacity) und ‚Gelegenheit‘ bzw. ‚gute Verhältnisse‘ (opportunity). Ernst Tugendhat, Liberalism, Liberty and the Issue of Economic Human Rights, in: ders., Philosophische Aufsätze, 1992, S. 352-370, (insbesondere S. 356.)

das Elend der Alltagsverhältnisse. Die Bedürfnisse der Demonstranten sind meist sozialer und wirtschaftlicher Natur. Sie sind überzeugt, dass ihr Elend die weit verbreitete soziale Korruption widerspiegelt. Das Ausmaß des Elends ist im Alltag anhand der elementaren Bedürfnisse der Bevölkerung spürbar. Verschiedene UN-Berichte geben uns die Möglichkeit, vergleichende Schlüsse aus diesem Tatbestand zu ziehen. Es ist möglich, eine statistische Messung der Spielarten der Armut vorzunehmen, um die Abweichungen bei der Meinungsfreiheit, bezüglich Familie, Frauen, Gesundheit, Arbeit und Kultur, zu messen.<sup>44</sup>

Um meine Darstellung konkret zu belegen, weise ich auf die Mängel hin, die den Demonstrationen der *Bewegung 20. Februar* in Marokko zugrunde liegen:<sup>45</sup> Vor 2006 betrug die Armutsrate 17,8% im nationalen Durchschnitt, etwa 5 Millionen Personen. In der Stadt galt eine von zehn Personen als arm; auf dem Land vier von zehn Personen. Die Vororte waren ärmer als die Innenstadt.

Die Armutsgrenze lag im Jahr 2001 offiziell bei 1701 MDH (160 €) pro Monat für eine städtische Familie (5,6 Mitglieder), und bei 1735 MDH für eine Familie auf dem Land (4,6 Mitglieder). Aber neben der totalen Armut, die unter dieser Grenze liegt, gibt es auch eine so genannte ‚relative Armut‘, die zwischen 2552 MDH (250 €) in der Stadt und 2603 MDH (255 €) auf dem Land liegt.

Seit einigen Jahren (2005) wirkt eine staatliche Initiative namens *Nationale Initiative für Humanentwicklung*<sup>46</sup> mit dem Ziel, die Ar-

<sup>44</sup> Unter anderem nach dem Maß ihrer Abstände von den Kriterien der UNO zu vergleichen und einzustufen.

<sup>45</sup> Alle statistischen Angaben sind aus dem Bericht des OMDH zitiert (Fn. 29).

<sup>46</sup> Eine Bewertung der Ergebnisse dieses Programms aus unabhängigen Quellen liegt noch nicht vor. Der Staat selbst, unterschieden von der Regierung, ist zuständig und trägt die Verantwortung für solche sozialen Programme. Sie gelten in diesem Sinne als wahlunabhängig, in krassem Gegensatz zu den wahlabhängigen So-

mut zu verdrängen beziehungsweise sie auf unter 3% der Bevölkerung zu senken (durch Mindestlohn, Errichtung von Kooperativen, Kredite für Kleinbeschäftigung).

Die Armut zeigt sich auch an der Zahl der Bettler. Nach einigen Angaben betrug die Zahl der Bettler im Jahre 2006 etwa 500.000, darunter auch viele Kinder.

Auch der Gesundheitszustand der Bevölkerung ist alarmierend. Die ländliche Bevölkerung ist aufgrund von Armut, desolaten Wohnverhältnissen, Unterernährung, Umweltverschmutzung et cetera krankheitsanfälliger als die städtische. Laut Angaben von 2006 haben nur 20% der Bevölkerung eine Krankenversicherung, 60% sind trotz der Einführung der Pflichtversicherung nicht versichert. Der Etat des Gesundheitsministeriums genügt nicht für die Versorgung der Bevölkerung. Zudem erhalten spezielle ‚Kategorien‘ von Kranken, zum Beispiel geistig Behinderte, Sucht- und Krebskranke keine ausreichende, auf sie abgestimmte Behandlung.

Die Analphabetismus ist ein weiteres und eines der heikelsten Probleme. Ursprünglich verfolgte der Staat das ehrgeizige Ziel, die Analphabetenrate auf 20% zu senken. Wir brauchen jedoch noch mindestens 13 bis 25 Jahre, bis der Analphabetismus völlig verdrängt sein wird. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob Analphabetismus allein durch Lesen und Schreiben definiert wird, oder ob er vielmehr den Anpassungsschwierigkeiten an die moderne Weltgesellschaft Rechnung trägt.

Die Gewährleistung der bürgerlichen und politischen Rechte ist keine Garantie für politische Stabilität. Die sozialen Rechte sind beim Übergang zu einem Rechtsstaat, der sich als Sozialstaat versteht, entscheidend.

---

zialinitiativen, welche die Regierung und Parteien ergreifen.

## V. Schlussfolgerungen

Der arabische Frühling ist eine erstaunliche, von Jugendlichen geführte spontane Protestbewegung. Die Akteure nutzten die globale Vernetzung, um den Ansprüchen der jüngeren Generationen Ausdruck zu verleihen. Die ausführlichen internationalen Berichterstattungen haben ihren Protesten Gehör verschafft. Die Form der Proteste hat dabei mit den herkömmlichen Vorgehensweisen der Menschenrechtsvereine gebrochen. Die älteren Generationen der Menschenrechtler beneiden jedoch die jungen Helden des arabischen Frühlings, denn der Kampf für Menschenrechte hatte zwar schon lange Zeit vor dem Ausbruch des arabischen Frühlings begonnen, aber es sind die Jungen, die nun auf einmal, nahezu blitzartig den Aufbruch in eine neue Ära ermöglicht und den Übergang zu einem neuem Staatswesen beschleunigt haben.

Nach den Umstürzen, die viele arabische Länder erlebt haben beziehungsweise immer noch erleben, werden die Menschenrechtler nun ihre Fertigkeiten auf den Prüfstand stellen müssen.<sup>47</sup> Das erklärte Ziel ist die Errichtung eines Rechtsstaates, obwohl wir im Voraus nicht genau wissen, was die Grundsätze einer vollkommenen Gerechtigkeit oder einer vollkommen gerechten Gesellschaft sein werden. „Die Individuen streben nicht danach, eine Republik von Vernunftwesen zu errichten; sie kämpfen für eine gerechtere Gesellschaft, die es wert ist, als ihre Gesellschaft anerkannt zu werden.“<sup>48</sup> Die sozialen Gegebenheiten, die wir vorgestellt haben, lassen nicht genau vorausahnen, was die Prioritäten sein werden. Durch Amartya Sen und Dworkin wurden die sozialen Rechte in den Vordergrund gerückt – „dort, wo Personen glauben, dass sie sowohl als Mitglieder ihrer

---

<sup>47</sup> Die Menschenrechtler haben die Gelegenheit, ihre neutrale Haltung gegenüber allen Parteien in den Dienst des politischen Übergangs zu stellen. So haben sie in Tunesien die Wahlen vorbereitet und als Schiedsrichter gedient.

<sup>48</sup> Rainer Forst, Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, 2007, S. 300f.

Kultur und Gesellschaft wie auch einfach als *Menschen* ungerecht behandelt werden.“<sup>49</sup> Um die Existenz einer Rechtsgemeinschaft zu begründen, haben wir versucht zu zeigen, dass Würde und Gerechtigkeit die Grundlage für die Rechtsansprüche und Verpflichtungen im Rechtsstaat darstellen. Die Motive für den Protest der Jugendlichen waren nicht parteiisch-ideologisch begründet. Es war zuallererst der Wunsch des Menschen, geachtet zu werden und die sozialen, materiellen Voraussetzungen für ein würdiges Leben zu erhalten. Das Beispiel der sozialen Rechte in Marokko hat belegt, dass die Verrechtlichung der internationalen Menschenrechte zwar wichtig ist, allerdings nicht ausreicht, um die Ressourcen gerecht zu verteilen. Die internationalen Konventionen sind maßgebend für die Bewertung der Mängel im kulturellen und sozialen Bereich. Doch dürfte ein innerstaatlicher Konsens die sozialen Prioritäten setzen, um die am schlechtesten Gestellten zu unterstützen und die Ressourcen besser zu verteilen.

---

<sup>49</sup> Ebd., S. 299.

## Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen

Markus Krajewski\*

### Inhaltsübersicht

- I. Drei Ausgangsfälle
- II. Grundlagen
- III. Vom Versuch der Schaffung verbindlichen Normen zu einem neuen Rahmen für transnationale Unternehmen: Der Prozess in den Vereinten Nationen
- IV. Steuerung durch unverbindliche Leitlinien: Der Ansatz der OECD
- V. Menschenrechtliche Standards als Grundlage für deliktische Haftung
- VI. Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen im Mehrebenensystem

### I. Drei Ausgangsfälle

Am 5. März 2012 erstatteten eine kolumbianische Gewerkschaft und eine deutsche Menschenrechtsorganisation, das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft Zug (Schweiz) gegen das Schweizer Unternehmen Nestlé und mehrere seiner leitenden Mitarbeiter wegen einer möglichen Beteiligung an der Ermordung des kolumbianischen Gewerkschafters *Luciano Romero* durch Paramilitärs im Jahre 2005.<sup>1</sup> Romero hatte zuvor bei einer Nestlé-Tochter in Kolumbien gearbeitet und sich aktiv für die Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaftern einge-

setzt. Die kolumbianische Nestlé-Tochter hatte ihn wiederholt öffentlich diffamiert und damit vermutlich erheblich zu seiner Ermordung beigetragen. Die Anzeigensteller werden dem Mutterkonzern Nestlé vor, hiervon gewusst, aber nichts dagegen unternommen zu haben. Darin sehen die Anzeigenersteller ein nach Schweizer Recht strafbares Unterlassen, für das sowohl leitende Mitarbeiter als auch das Unternehmen haftbar gemacht werden können. In diesem Fall stellen sich die grundsätzlichen Fragen, ob und wie Muttergesellschaften für das Verhalten ihrer rechtlich selbständigen Tochtergesellschaften einstehen müssen und welche Maßnahmen eine Muttergesellschaft vornehmen muss, wenn sie davon Kenntnis erhält, dass im Geschäftsbereich ihrer Tochtergesellschaft Menschenrechtsverletzungen stattfinden oder möglich sind. Ob die Staatsanwaltschaft Zug aufgrund der Anzeige Ermittlungen aufnimmt und gegebenenfalls Anklage erhebt, muss allerdings abgewartet werden.

Eine Woche zuvor, am 28. Februar 2012, fand vor dem United States Supreme Court die mündliche Verhandlung in der Sache *Kiobel* ./ *Royal Dutch Shell* statt.<sup>2</sup> Dabei ging es um die Frage, ob internationale Unternehmen nach US-amerikanischem Recht, genauer gesagt nach dem so genannten Alien Tort Claims Act, für die Beteiligung an schwersten Völkerrechtsverletzungen

\* Der Beitrag beruht auf Vorträgen, die der Verfasser am 14. Juli 2011 am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam und im Rahmen der 33. Erlanger Universitätstage in Amberg am 27. März 2012 gehalten hat.

<sup>1</sup> *European Center for Constitutional and Human Rights*, Sondernewsletter zur Strafanzeige gegen Nestlé im Fall des ermordeten kolumbianischen Gewerkschafters *Luciano Romero*, im Internet abrufbar unter [www.ecchr.de/index.php/nestle.html](http://www.ecchr.de/index.php/nestle.html) (zuletzt besucht am 21. März 2012).

<sup>2</sup> Supreme Court, Case No. 10-1491 *Esther Kiobel, Individually and on Behalf of Her Late Husband, Dr. Barinem Kiobel, et al., Petitioners* ./ *Royal Dutch Petroleum Co., et al., Petition for a writ of certiorari granted*, 17 October 2011. Ein Transskript der mündlichen Verhandlung findet sich unter [www.supremecourt.gov/oral\\_arguments/argument\\_transcripts/10-1491.pdf](http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/10-1491.pdf) (zuletzt besucht am 21. März 2012).

wie Folter, Vertreibungen oder willkürlichen Erschießungen haftbar gemacht werden können. Die Kläger sind Angehörige des nigerianischen Volkes der Ogoni, die im Nildelta leben. Sie werfen dem Ölkonzern Shell vor, er habe das brutale Vorgehen des nigerianischen Militärs gegen die Widerstandsbewegung der Ogoni in den 1990er Jahren und die damit verbundenen MR-Verletzungen bewusst unterstützt und davon profitiert. Seit mehreren Jahren sind vergleichbare Klagen Gegenstand von Verfahren vor verschiedenen US-Gerichten gewesen, die zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen sind. Nunmehr wird der Supreme Court entscheiden müssen, ob fundamentale Menschenrechte als Haftungsgrundlage für multinationale Unternehmen herangezogen werden können. Zwischenzeitlich hat der Supreme Court in einem bemerkenswerten Schritt den Verfahrensgegenstand erweitert und eine weitere mündliche Verhandlung anberaumt, in der die Frage erörtert werden soll, ob der Alien Tort Claims Act auch für Verletzungen gilt, die sich außerhalb des Territoriums der USA ereignet haben.<sup>3</sup> Die neue mündliche Verhandlung wird erst nach dem 1. Oktober 2012 stattfinden; das Urteil wird für 2013 erwartet.<sup>4</sup> Durch diese Ausweitung des Gegenstands ist dem Verfahren eine noch größere Aufmerksamkeit zuteil geworden. In dem Urteil wird der Supreme Court sich nicht nur mit der Frage befassen, ob das einschlägige Gesetz eine Haftung von Unternehmen vorsieht, sondern auch, ob es auf Taten anwendbar ist, die keinen territorialen Bezug zu den USA haben. Sollte er letzteres verneinen, dürfte

der Anwendungsbereich des Gesetzes auf wenige Sonderfälle beschränkt werden.<sup>5</sup>

Im November 2011 entscheidet die deutsche nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze über eine Beschwerde zweier Nichtregierungsorganisationen gegen das Bremer Baumwollhandelsunternehmen Otto Stadtlander über dessen angeblichen Import von Baumwolle aus Usbekistan.<sup>6</sup> Da in der usbekischen Baumwollindustrie Kinderarbeit eingesetzt wird, bestand der Verdacht, das deutsche Unternehmen hätte mittelbar von dieser Kinderarbeit profitiert und sich bei seinen Lieferanten nicht hinreichend für eine Beendigung der Kinderarbeit eingesetzt. In dem Verfahren vor der NKS stellte sich heraus, dass das Unternehmen keine direkten Lieferbeziehungen nach Usbekistan unterhielt, sondern seine Baumwolle über Großhändler bezog und auf die Herkunft der Baumwolle keinen Einfluss habe. Die NKS wies die Beschwerde daher größtenteils ab, nachdem das betroffene Unternehmen seine Handelsbeziehungen offenbart hatte. Das Verfahren ist insofern bemerkenswert, weil die nationale Kontaktstelle offenbar davon ausging, dass dem deutschen Unternehmen eine besondere Verantwortung für das Verhalten der eigenen Lieferanten zukam, auch wenn diese zu dem deutschen Baumwollhändler in keiner gesellschaftsrechtlichen Beziehung stehen. Die Erweiterung der Verantwortung von Unternehmen für anderes als eigenes Verhalten oder das Verhalten von Tochtergesellschaften, insbesondere Verhalten in der Lieferkette ist eine neuere

---

<sup>3</sup> Supreme Court, Case No. 10-1491 (Fn. 2), Order of 5 March 2012, im Internet unter [www.supremecourt.gov/orders/courtorders/030512zr.pdf](http://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/030512zr.pdf) (zuletzt besucht am 21. März 2012).

<sup>4</sup> *Steve Nickelsburg/Erin Louise Palmer*, U.S. Supreme Court Expands Kiobel to Determine Whether the Alien Tort Statute Applies Extraterritorially, March 2012, S. 3, im Internet unter [www.cliffordchance.com/publicationviews/publications/2012/03/u\\_s\\_supreme\\_court\\_expandskiobeltoetermin.html](http://www.cliffordchance.com/publicationviews/publications/2012/03/u_s_supreme_court_expandskiobeltoetermin.html) (zuletzt besucht am 21. März 2012).

---

<sup>5</sup> *Nickelsburg/Palmer* (Fn. 4), S. 3.

<sup>6</sup> Bundeswirtschaftsministerium, Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) und Uzbek-German Forum for Human Rights e.V. ./ Otto Stadtlander GmbH/Bremen*, Gemeinsame abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle, des ECCHR und der Otto Stadtlander GmbH vom 1. November 2011, im Internet unter [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erkl\\_aerung-ecchr-gegen-otto-stadtlander,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erkl_aerung-ecchr-gegen-otto-stadtlander,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf) (zuletzt besucht am 21. März 2012).

Entwicklung, die seit einigen Jahren an Relevanz gewinnt.

Die drei Beispiele zeigen exemplarisch die Aktualität des Themas transnationale Unternehmen und Menschenrechte und verdeutlichen die Komplexität der Problematik und die Heterogenität der einschlägigen Fallkonstellationen. Anhand der Beispiele kann auch gezeigt werden, dass die Bindung transnationaler Unternehmen an menschenrechtliche Standards längst den Raum akademischer Debatten und politischer Forderungen verlassen hat und auf der Ebene praktisch zu lösender Rechtsfälle angekommen ist. Daher werden auch zunehmend gerichtliche und andere rechtsförmige Streitbeilegungsformen mit der Thematik konfrontiert.

Das Thema Menschenrechte und transnationale Unternehmen berührt zentrale Fragen und Grundlagen des allgemeinen Völkerrechts sowie des Menschenrechtsschutzes und der Unternehmenshaftung im Konkreten. Gegenwärtig lässt sich eine besondere Verdichtung der Diskurse und eine Zunahme der Aktivitäten internationaler Organisationen, die sich mit der Verantwortung transnationaler Unternehmen befassen, beobachten. Bemerkenswert ist auch die Heterogenität der Ansätze, die von verbindlichen Regeln des nationalen Rechts über unverbindlichen Richtlinien auf internationaler Ebene bis hin zu freiwilligen Selbstverpflichtungen reichen. Gleichwohl sind die Thematik und ihre Grundprobleme nicht vollkommen neu und waren auch in der Vergangenheit Gegenstand völkerrechtsdogmatischer und völkerrechtspolitischer Debatten.<sup>7</sup>

Der folgende Beitrag kann nur einige Aspekte der neueren Debatten aufgreifen und Anregungen für weitere Diskussionen und Forschung bieten. Es soll jedoch gezeigt werden, dass das gegenwärtige System der menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Unternehmen als ein rechtlich geprägtes Mehrebenensystem wahrgenommen werden kann, in dem die verschiedenen Ansätze nebeneinander stehen und sich gegenseitig befruchten können.

Der Rest des Beitrags gliedert sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt werden zunächst der Begriff und die rechtliche Einordnung transnationaler Unternehmen kurz skizziert sowie auf die allgemeine Frage der Bindungswirkung von Menschenrechten eingegangen. Dabei wird zu zeigen sein, dass transnationale Unternehmen typischerweise mehreren nationalen Rechtsordnungen unterworfen sind, während das Völkerrecht – abgesehen von Ausnahmefällen – noch keine allgemeinen überstaatlichen rechtlich verbindlichen Regeln für das Verhalten transnationaler Unternehmen aufgestellt hat. Anschließend werden zunächst die Entwicklungen auf der Ebene der Vereinten Nationen, insbesondere das von *John Ruggie* entwickelte Rahmenkonzept, erörtert. Danach werden die neuen Leitlinien der OECD kritisch gewürdigt, bevor auf nationale haftungsrechtliche Maßstäbe eingegangen wird, wobei der US-amerikanische Alien Tort Claims Act eine besondere Rolle spielt. Abschließend soll die These der gegenseitigen Ergänzung der verschiedenen Ansätze im Mehrebenensystem vorgestellt und begründet werden.

## II. Grundlagen

### 1. *Begriff und rechtliche Einordnung transnationaler Unternehmen*

Über die genaue Definition des Begriffs „transnationales Unternehmen“ besteht

<sup>7</sup> Angelika Emmerich-Fritsche, Zur Verbindlichkeit der Menschenrechte für transnationale Unternehmen, in: AVR 45 (2007), S. 541-565; Karsten Nowrot, Nun sag, wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in: Die Friedenswarte 79 (2004), S. 119-150; Kirsten Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, in: AVR 39 (2001), S. 57-81 und Norman Weiß, Trans-national Corporations and Human Rights, in: Christoph Lattemann/Sören Kupke

(Hrsg.), International and Inter-Organizational Governance, 2010, S. 29-44.

keine Einigkeit.<sup>8</sup> In der internationalen Praxis finden sich Definitionen der Vereinten Nationen, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO),<sup>9</sup> wobei OECD und ILO den Begriff der multinationalen Unternehmen verwenden, ohne dass diese unterschiedliche Begriffswahl heute noch eine Bedeutung hätte.<sup>10</sup> Aus den einschlägigen Definitionen der genannten Organisationen, die auch in der Wissenschaft verwendet werden, lassen sich zwei wesentliche Merkmale des Begriffs transnationale Unternehmen ableiten.

Erstens muss es sich um ein Unternehmen mit operativ voneinander getrennten Wirkungseinheiten in mindestens zwei Ländern handeln. Dabei kann es sich um eine inländische Muttergesellschaft mit einer oder mehreren ausländischen Tochtergesellschaften handeln oder um mehrere Unternehmen- oder Unternehmenseinheiten, die miteinander verbunden und in unterschiedlichen Ländern tätig sind (Element der Transnationalität).

Zweitens müssen die verschiedenen Wirkungseinheiten ihre Aktivitäten miteinander koordinieren. Dies kann entweder auf der Kontrolle durch eine zentrale Einheit beruhen, wie bei Mutter- und Tochtergesellschaften oder durch andere Steuerungsmechanismen wie zum Beispiel Beherrschungsverträge sichergestellt werden, wobei die Autonomie der einzelnen Unternehmenseinheiten unterschiedlich stark

ausgeprägt sein kann. So lässt sich in jüngerer Zeit eine Entwicklung von klaren Über- und Unterordnungsverhältnissen zu flacheren Hierarchien und teilweise auch heterarischen Strukturen beobachten.<sup>11</sup> Grundsätzlich erfolgt die Steuerung in einem transnationalen Unternehmen jedoch durch koordiniertes Vorgehen, das nach wie vor grundsätzlich hierarchisch geprägt ist (Element der hierarchischen Koordination).

Die tatsächliche Bedeutung transnationaler Unternehmen für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist beachtlich.<sup>12</sup> Transnationale Unternehmen erwirtschafteten 2010 ca. 16 Bio. US\$ und damit ein Viertel des Weltsozialprodukts.<sup>13</sup> Die ausländischen Niederlassungen und Tochtergesellschaften transnationaler Unternehmen waren für gut ein Drittel des Weltexports verantwortlich. Die wirtschaftliche Bedeutung transnationaler Unternehmen wird häufig durch den Hinweis veranschaulicht, dass der Umsatz vieler transnationaler Unternehmen das Bruttoinlandsprodukt zahlreicher mittelgroßer Staaten übersteigt.<sup>14</sup> Auch wenn der direkte Vergleich zwischen dem Umsatz eines transnationalen Unternehmens und dem Bruttoinlandsprodukt wenig über die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten aussagt, da auch kleine Staaten transnationale Unternehmen wirksam regulieren können, verdeutlichen derartige Vergleiche die Bedeutung transnationaler Unternehmen.

Mangels einer genuin transnationalen Unternehmens- oder Gesellschaftsrechtsordnung richten sich die Rechtspersönlichkeit und die Staatszugehörigkeit eines Unternehmens grundsätzlich nach den jeweils anwendbaren nationalen gesellschafts-

<sup>8</sup> Heiner Geldermann, *Völkerrechtliche Pflichten multinationaler Unternehmen*, 2009, S. 28; Karsten Nowrot, *Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht – Konsequenzen der Beteiligung transnationaler Unternehmen an den Rechtssetzungsprozessen im internationalen Wirtschaftssystem*, 2006, S. 39ff.

<sup>9</sup> Dazu und zum Folgenden ausführlich Markus Krajewski, *Rechtliche Steuerung transnationaler Unternehmen*, in: Thomas Giegerich unter Mitwirkung von Ursula E. Heinz (Hrsg.), *Internationales Wirtschafts- und Finanzrecht in der Krise*, Berlin, 2011, S. 35-70 (S. 36ff).

<sup>10</sup> Peter Muchlinski, *Multinational Enterprises & the Law*, 2. Aufl. 2007, S. 6.

<sup>11</sup> Muchlinski (Fn. 10), S. 45f.

<sup>12</sup> Nowrot (Fn. 8), S. 133.

<sup>13</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2011, Non-Equity Modes of International Production and Development*, S. 24.

<sup>14</sup> Katarina Weilert, *Transnationale Unternehmen im rechtsfreien Raum? Geltung und Reichweite völkerrechtlicher Standards*, in: *ZaöRV* 69 (2009), S. 883-913 (S. 883).

rechtlichen Vorschriften.<sup>15</sup> Dies führt dazu, dass die einzelnen Einheiten eines transnationalen Unternehmens (Mutter- und Tochtergesellschaften) häufig nach unterschiedlichen Rechtsordnungen gegründet wurden. Oft hat daher keine Rechtsordnung einen alleinigen oder maßgeblichen Zugriff auf das transnationale Unternehmen insgesamt. Daher können die Pflichten der einzelnen Unternehmenseinheiten innerhalb des transnationalen Unternehmens variieren.

Auch im Völkerrecht findet sich kein einheitlicher Regelungszugriff auf ein transnationales Unternehmen.<sup>16</sup> Dabei kommt es weniger darauf an, ob transnationale Unternehmen als (partielle) Völkerrechtssubjekte angesehen werden können, was von der herrschenden Lehre überwiegend (noch) verneint wird.<sup>17</sup> Auch wenn man davon ausgeht, dass transnationale Unternehmen jedenfalls insoweit als Völkerrechtssubjekte angesehen werden können als ihnen durch internationale Investitionsschutzverträge materielle und prozessuale Rechte eingeräumt werden,<sup>18</sup> ist zu sehen, dass diesen Rechten keine vergleichbaren völkerrechtlich begründeten Pflichten gegenüberstehen.<sup>19</sup>

Die Frage der Bindung transnationaler Unternehmen an die Menschenrechte muss also jeweils am Einzelfall entschieden werden und wird – auch – durch die Staatszugehörigkeit der Unternehmensteile und den sich daraus ergebenden Pflichten geprägt. Allerdings wird die Steuerung des Verhaltens transnationaler Unternehmen durch nationales Recht von Regelungsansätzen auf internationaler Ebene und in den transnationalen Beziehungen durchdrungen und überformt. Auf die wesentli-

chen dieser Ansätze wird im Folgenden näher eingegangen.

## 2. Bindungswirkung und Schutzdimensionen internationaler Menschenrechte

Internationale Menschenrechte wie sie in den beiden Pakten der Vereinten Nationen von 1966 und weiteren Sonderübereinkommen niedergelegt sind, richten sich grundsätzlich gegen Staaten, da diese Vertragsparteien der jeweiligen Übereinkommen sind. Eine direkte Bindung transnationaler Unternehmen an diese Rechte lässt sich aus diesen Übereinkommen nicht ableiten. Die Staatsorientierung der Menschenrechte ist Ausdruck des klassischen Verständnisses von Menschenrechten und der Tatsache, dass historisch gesehen Unterdrückungen menschlicher Freiheit und Unrechtserfahren zumeist mit staatlichem Handeln verknüpft waren.<sup>20</sup> Allerdings geht die moderne Menschenrechtsdogmatik inzwischen davon aus, dass Menschenrechte nicht ausschließlich im Verhältnis Staat-Bürger wirken, sondern auch bezüglich des Verhaltens anderer Privatpersonen und Unternehmen eine Rolle spielen können.

Von den drei Arten staatlicher Verpflichtungen, die sich aus internationalen Menschenrechten ergeben (duty to respect, duty to protect und duty to fulfil)<sup>21</sup> ist insbesondere die duty to protect (Schutzpflicht) von Bedeutung. Sie ist auf staatliche Maßnahmen gerichtet, mit denen Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch andere, insbesondere Privatpersonen und Unternehmen unterbunden und sanktioniert werden sollen.<sup>22</sup> Wenn das Verhalten transnationaler Unternehmen also eine

<sup>15</sup> IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium ./ Spain), Judgment, ICJ Reports 1970, S. 3 (S. 33).

<sup>16</sup> Ausführlich *Krajewski* (Fn. 9), S. 44ff.

<sup>17</sup> *Nowrot* (Fn. 7), S. 122 m.w.N.

<sup>18</sup> *Markus Krajewski*, *Wirtschaftsvölkerrecht*, 2. Aufl. 2009, Rn. 62; *Emmerich-Fritsche* (Fn. 7), S. 543; *Schmalenbach* (Fn. 7), S. 64 f.

<sup>19</sup> *Nowrot* (Fn. 8), S. 549.

<sup>20</sup> Hierzu *Matthias Koenig*, *Menschenrechte*, 2005, S. 9f.; *Norman Weiß*, *Transnationale Unternehmen: weltweite Standards? Eine Zwischenbilanz des Global Compact*, in: *MRM* 2002, S. 82-89 (S. 83).

<sup>21</sup> *Olivier De Schutter*, *International Human Rights Law*, 2010, S. 242. Siehe bereits *Eckart Klein* (Hrsg.), *The Duty to protect and to Ensure Human Rights*, 2000.

<sup>22</sup> *De Schutter* (Fn. 21), S. 365.



Gefährdung von Menschenrechten begründen kann, ist der Staat zu regulierenden Eingriffen verpflichtet. Dazu kann auch der Erlass von Gesetzen gehören, mit denen die Menschenrechte geschützt werden, wie zum Beispiel Arbeitsschutzgesetze, das Verbot von Kinderarbeit oder die strafrechtliche Bewehrung von bestimmtem Verhalten.

Die staatliche Pflicht, zum Schutz der Menschenrechte das Verhalten privater Akteure zu steuern und gegebenenfalls einzugreifen, ist dogmatisch von der Frage zu trennen, ob private Akteure direkt an menschenrechtliche Standards gebunden sein können. Wie soeben ausgeführt, kennt das Völkerrecht derzeit keine derartigen unmittelbaren Pflichten. Entsprechend lässt sich aus dem geltenden Völkerrecht auch keine direkte Bindung transnationaler Unternehmen an die Menschenrechte ableiten.<sup>23</sup> Diese können sich also nur aus nationalem Recht, freiwilligen Kodizes oder internationalen Gebräuchen und Gepflogenheiten ergeben. Allerdings ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass die Staaten völkerrechtliche Regeln schaffen, aus denen sich unmittelbare Pflichten für Unternehmen ergeben. In gleicher Weise wie völkerrechtliche Verträge Rechte für Individuen begründen können, ist es auch möglich, dass sie diesen Pflichten auferlegen.<sup>24</sup> Das Statut von Rom über den internationalen Strafgerichtshof sei hier als Beispiel genannt, auch wenn es gegenwärtig nur für natürliche Personen gilt (Art. 25 Abs. 1 IStGH-Statut). Das schließt ein zukünftige Ausweitung der Strafbarkeit auf juristische Personen allerdings nicht aus.

<sup>23</sup> Weiß (Fn. 20), S. 86.

<sup>24</sup> De Schutter (Fn. 21), S. 395. Philipp Alston, *The Not-a-Cat Syndrome: Can the International Human Rights Regime Accommodate Non-State Actors?*, in: ders. (Hrsg.), *Non-state actors and human rights*, 2005, S. 3-35; siehe auch Olivier de Schutter, *The Challenge of Imposing Human Rights Norms on Corporate Actors*, in: ders. (Hrsg.), *Transnational Corporations and Human Rights*, 2006, S. 1-39.

### III. Vom Versuch der Schaffung verbindlichen Normen zu einem neuen Rahmen für transnationale Unternehmen: Der Prozess in den Vereinten Nationen

Der bislang ambitionierteste Versuch, eine Bindung transnationaler Unternehmen an Menschenrechte zu begründen, wurde in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen unternommen. Nach langjährigen Vorarbeiten stellte die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten der Vereinten Nationen im Jahre 2003 einen Katalog von Normen zur Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen vor, die rechtsverbindliche Vorgaben enthielten.<sup>25</sup> Die Normen wurden in der Menschenrechtskommission allerdings nicht angenommen.<sup>26</sup> Mit der Abschaffung der Menschenrechtskommission und der Unterkommission im Jahre 2006 wurde der Prozess zudem vorerst beendet. Angesichts der erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen über die Erforderlichkeit verbindlicher Vorgaben für transnationale Unternehmen ist nicht damit zu rechnen, dass diese Normen in absehbarer Zeit aufgegriffen werden, zumal der Diskurs in den Vereinten Nationen durch den Sonderberichterstatter *John Ruggie* einen anderen Fokus erhalten hat.<sup>27</sup> Da die Normen jedoch bislang den einzigen Versuch, eine verbindliche Bindung transnationaler Unternehmen

<sup>25</sup> *Commission on Human Rights Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* vom 26 August 2003, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003). Eine deutsche Übersetzung findet sich in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte*, Blaue Reihe Nr. 88, 2004, im Internet unter [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/PUBLIKATIONEN/Blaue\\_Reihe/BL\\_88.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Blaue_Reihe/BL_88.pdf) (zuletzt besucht am 22. März 2012).

<sup>26</sup> Weilert (Fn. 14), S. 908.

<sup>27</sup> Dazu sogleich 2.

an die Menschenrechte zu schaffen, darstellen und in der Literatur vielfach auf Beachtung gestoßen sind,<sup>28</sup> soll hier kurz auf sie eingegangen werden.

### 1. Die Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen im Hinblick auf Menschenrechte

Der Katalog der Normen zur Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen der Vereinten Nationen enthält 14 materielle Vorschriften, die sich mit den Grundsätzen der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, menschlicher Sicherheit, Arbeitsrechten, Verbraucher- und Umweltschutz, der Beachtung von Menschenrechten und der nationalen Souveränität befassen. Die Normen sind überwiegend allgemein gehalten und beziehen sich auf die jeweils einschlägigen nationalen und internationalen Verpflichtungen. Die Implementierung der Normen wurde von der Unterkommission bewusst offen gehalten. Es wurde nur verlangt, dass sich transnationale Unternehmen interne Richtlinien zur Umsetzung der Normen geben und hierüber berichten.<sup>29</sup> Darüber hinaus sollte die

Umsetzung der Normen periodisch unter anderem durch die Vereinten Nationen überwacht werden.<sup>30</sup>

Die Bedeutung der UN-Normen liegt weniger in einer inhaltlichen oder prozeduralen Weiterentwicklung bestehender Konzeptionen, sondern darin, dass die Normen verbindliche Vorgaben für transnationale Unternehmen formulieren. Sie enthielten den Anspruch einer echten internationalen Regulierung des Verhaltens transnationaler Unternehmen. Da jedoch weder die Menschenrechtskommission noch die Unterkommission selbst über eine genuine Rechtsetzungskompetenz verfügte, hätte die Rechtsverbindlichkeit der Normen nur über einen internationalen Vertrag hergestellt werden können.<sup>31</sup> Der Anspruch, eine verbindliche Bindung transnationaler Unternehmen aufzustellen, führte dazu, dass die Normen kontrovers beurteilt wurden. Während Nichtregierungsorganisationen sie teilweise begrüßten, wurden die Normen von Unternehmensverbänden abgelehnt.<sup>32</sup> Auch in der Staatengemeinschaft war die Reaktion gemischt; namentlich die USA lehnten die Rechtsverbindlichkeit der Normen ab.<sup>33</sup> Nicht zuletzt aufgrund dieses Widerstandes wurden die Normen in der Menschenrechtskommission nicht behandelt.

Ob die Normen den Diskurs über Menschenrechte und transnationaler Unternehmen weiter prägen werden, muss bezweifelt werden. Gegenwärtig werden sie in der Debatte nur noch selten als Referenz angesehen. Jedenfalls haben die Normen und ihre Rezeptionsgeschichte deutlich gemacht, dass die Entwicklung rechtsverbindlicher Vorgaben für transnationale Unternehmen ein äußerst kontroverses Unterfangen darstellt. Hieraus kann man ableiten, dass die Staatengemeinschaft derzeit noch weit davon entfernt ist, ein derar-

<sup>28</sup> David Weissbrodt/Muria Kruger, Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, in: AJIL 97 (2003), S. 901-922; Detlev F. Vagts, The UN Norms for Transnational Corporations, in: LJIL 16 (2003), S. 795-802; Karsten Nowrot, Die UN-Normen on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsverwirklichung oder das Ende des Global Compact? in: Christian Tietje et al. (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 21, 2003; Larry C. Backer, Multinational Corporations, Transnational Law: The United Nations' Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations as a Harbinger of Corporate Social Responsibility in International Law, in: Columbia Human Rights Law Review 2005, S. 102-119; Marion Weschka, Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?, in: ZaöRV 66 (2006), S. 625-661 (S. 653ff.) sowie Emmerich-Fritsche (Fn. 7), S. 546f.

<sup>29</sup> Commission on Human Rights (Fn. 25), Nr. 15.

<sup>30</sup> Commission on Human Rights (Fn. 25), Nr. 16.

<sup>31</sup> Emmerich-Fritsche (Fn. 7), S. 547.

<sup>32</sup> Nowrot (Fn. 28), S. 5.

<sup>33</sup> Backer (Fn. 28), S. 181.

tiges allgemeines und universell geltendes Regelwerk aufzustellen.<sup>34</sup>

## 2. Die neuen Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte: „protect, respect and remedy“

Nach dem (vorläufigen) Scheitern der UN-Normen setzte die Menschenrechtskommission 2005 einen Sonderberichterstatter zur Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen ein.<sup>35</sup> Zum Sonderberichterstatter wurde der Harvard-Professor *John Ruggie* ernannt, dessen Mandat 2011 endete. Das von *Ruggie* entwickelte dreidimensionale Konzept des „protect, respect and remedy“ ist zu einem zentralen Referenzpunkt im Diskurs über Menschenrechte und transnationale Unternehmen geworden.<sup>36</sup> Der Menschenrechtsrat hat das von *Ruggie* vorgeschlagene Konzept im Juni 2011 angenommen und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die dieses Konzept verbreiten und seine Umsetzung unterstützen soll.<sup>37</sup>

Das erste Element der Konzeption des Sonderberichterstatters ist die staatliche Schutzpflicht („state duty to protect human rights“). Sie beruht auf dem oben bereits erwähnten Grundsatz der primären Verantwortlichkeit der Staaten für den Menschenrechtsschutz. Ebenso wie die oben ebenfalls erwähnte Schutzdimension geht *Ruggies* Konzept davon aus, dass die Staaten verpflichtet sind, Individuen gegen Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, das heißt durch nicht-staatliche Einrichtungen und Privatpersonen zu schützen.<sup>38</sup> Hieraus folgt zunächst die Pflicht zur Durchsetzung und zur Überprüfung staatlicher Regelungen, die von Unternehmen die Achtung der Menschenrechte verlangen. Eine besondere Verantwortung sieht *Ruggie* bei staatsnahen Unternehmen, wie staatseigenen Unternehmen oder Unternehmen, die staatliche Unterstützungen, einschließlich Exportkrediten und Investitionsgarantien, erhalten sowie bei Unternehmen, die in Konfliktregionen tätig sind. Schließlich erfasst die staatliche Schutzpflicht auch die Bewahrung eines hinreichenden Regulierungsspielraums beim Abschluss von Investitionsverträgen oder -abkommen.

Als zweites Element seines Konzepts hat *Ruggie* eine Unternehmensverantwortung zur Beachtung von Menschenrechten („corporate responsibility to respect human rights“) entwickelt.<sup>39</sup> Mit dem Begriff der „responsibility“ wird verdeutlicht, dass transnationale Unternehmen zwar keine menschenrechtlichen Pflichten im Rechtsinne haben, dass ihnen aber aufgrund ihres tatsächlichen Einflusses eine besondere Verantwortung zukommt. Diese Verantwortung bedeutet zunächst, dass Unternehmen sich weder an Menschenrechtsverletzungen beteiligen noch dazu beitragen dürfen und dass sie Menschenrechtsverletzungen in ihrer Geschäftssphäre verhindern und erforderlichenfalls ausgleichen sollen. Die Ausdehnung der menschenrechtlichen Verantwortung der Unterneh-

<sup>34</sup> *Sofia Massoud*, „Unternehmen und Menschenrechte“ - überzeugende progressive Ansätze mit begrenzter Reichweite im Kontext der Weltwirtschaftsordnung, in: Ralph Nikol et al. (Hrsg.), *Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht*, 5. Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler (AjV), im Erscheinen.

<sup>35</sup> Zu Hintergrund und Mandat des Sonderberichterstatters siehe *Claire M. O'Brien*, *The UN Special Representative on Business and Human Rights: Re-embedding or Dis-embedding Transnational Markets?*, in: Christian Joerges/Josef Falke (Hrsg.), *Karl Polanyi, Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets*, 2011, S. 323-357 (S. 328ff.).

<sup>36</sup> *Human Rights Council*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* vom 21. März 2011, UN-Dok. A/HRC/17/31.

<sup>37</sup> *Human Rights Council*, *Human rights and transnational corporations and other business enterprises* vom 15. Juni 2011, UN-Dok. A/HRC/17/L.17/Rev.1.

<sup>38</sup> *Protect, Respect and Remedy* (Fn. 36), Nr. 1-10.

<sup>39</sup> *Protect, Respect and Remedy* (Fn. 36), Nr. 11-24.

men über den unmittelbaren Bereich des eigenen Unternehmens und seiner Tochtergesellschaften hinaus auf vertragliche Geschäftsbeziehungen stellt eine wesentliche Erweiterung dar. Sie findet erst in jüngster Zeit zunehmend Anerkennung, wie sich beispielsweise an dem eingangs erwähnten Beispiel der OECD-Beschwerde gegen Stadtlander zeigt.

Praktisch bedeutet die Unternehmensverantwortung nach Ansicht des Sonderberichterstatters erstens, dass die Unternehmen die Verpflichtung zu Menschenrechten zum offiziellen Teil ihrer Geschäftspolitik erklären, zweitens, dass sie ihre Aktivitäten einer menschenrechtlichen „Due diligence“-Prüfung unterziehen, in deren Rahmen sie bewerten sollten, ob und wie sich ihre Aktivitäten auf die Menschenrechte, in dem Land, in dem sie tätig sind, auswirken und drittens, dass sie bei Menschenrechtsverletzungen Abhilfemaßnahmen durchführen. Dazu können Dialoge mit Betroffenen und Interessenvertretern gehören und die effektive Integration von Menschenrechten in die unternehmensinterne Entscheidungsfindung sowie eine angemessene Reaktion bei erkennbaren Gefährdungen. Zur Unternehmensverantwortung zählt auch, dass die Unternehmen alle relevanten nationalen Gesetze beachten. Im Fall eines Konflikts zwischen nationalen Gesetzen und internationalen Menschenrechtsstandards sollen Unternehmen nach Möglichkeiten suchen, die Menschenrechte bestmöglich zu achten.

Das dritte Element von *Ruggies* Rahmen betrifft den Zugang zu Abhilfemaßnahmen („access to remedy“).<sup>40</sup> Abhilfe gegen negative Auswirkungen der Aktivitäten transnationaler Unternehmen kann sowohl auf rechtlichen als auch auf nicht-rechtlichen Wegen gewährt werden. Der Sonderberichterstatter nennt gerichtliche und außergerichtliche Verfahren auf staatlicher Ebene sowie nichtstaatliche Verfahren. Hierzu zählt er so genannte Multi-Stakeholder-Prozesse, die Unternehmen, Arbeitnehmer, Bevölkerung und Betroffene zusammen-

bringen, regionale Menschenrechtsgerichtshöfe und Beschwerdeverfahren auf Unternehmensebene. Die verschiedenen Verfahren müssen effektiv sein. Als Kriterien der Effektivität nennt *Ruggie* unter anderem Legitimität, Zugang, Vorhersehbarkeit, Verfahrensgerechtigkeit und Transparenz.

Das *Ruggie*-Rahmenkonzept entstand auf der Grundlage zahlreicher Konsultationen und Kooperationen mit staatlichen Stellen, Unternehmen, internationalen Organisationen, der Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen. Es wurde von der internationalen Gemeinschaft überwiegend positiv zur Kenntnis genommen, wenngleich teilweise auch kritisiert wurde, dass das Konzept keine verbindlichen Vorgaben für transnationale Unternehmen vorsehe. Da das Konzept in weiten Teilen darauf angelegt ist, in der praktischen Anwendung konkretisiert und weiterentwickelt zu werden, fällt eine umfassende Würdigung schwer. Zusammenfassend kann man allerdings feststellen, dass das Konzept versucht, bereits bestehende Ansätze – mitunter auf hohem Abstraktionsniveau – zusammenzufassen und zu verstetigen. *Ruggie* schlägt keine neuen Rechte vor und macht auch keine Vorschläge für die Weiterentwicklung bestehender Rechtsnormen. Das Konzept zielt darauf auf, realisierbare Instrumente zu entwickeln und enthält überwiegend Anregungen mit empfehlendem Charakter. Ein deutlicher Fokus liegt auf Aspekten des effektiven Rechtsschutzes und der Realisierung von Abhilfemaßnahmen. Die Erwartungen an Unternehmen sind vorwiegend prozeduraler Natur. *Ruggie* nennt auch keine konkreten Beispiele etwa zu Erläuterung von „Best practice“. Insofern stellt das neue Konzept in erster Linie einen Analyse- und Diskussionsrahmen dar, dessen praktischer Nutzen noch offen ist.

#### IV. Steuerung durch unverbindliche Leitlinien: Der Ansatz der OECD

*John Ruggie* hat während seiner Amtszeit als Sonderberichterstatter seine Vorstellung

<sup>40</sup> Protect, Respect and Remedy (Fn. 36), Nr. 25-31.

gen auch anderen internationalen Organisationen vorgetragen und sich an verschiedenen Prozessen beteiligt. Dazu zählt auch die Überarbeitung der so genannten OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen in den Jahren 2009 bis 2011.

### 1. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und ihre Implementierung

Die erstmals 1976 verabschiedeten und sowohl im Jahre 2000 als auch 2011 neu gefassten Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)<sup>41</sup> gehören zu den praktisch wichtigsten internationalen Vorgaben für transnationale Unternehmen, obwohl sie als unverbindliche Empfehlungen formuliert sind und somit dem völkerrechtlichen „soft law“ zugeordnet werden müssen.<sup>42</sup> Die OECD-Leitsätze sind Empfehlungen für verantwortungsbewusstes unternehmerisches Verhalten der insgesamt 43 Staaten, die die Leitsätze angenommen haben. Hierbei handelt es sich um die 32 Mitgliedstaaten der OECD<sup>43</sup> und 11

weitere Staaten,<sup>44</sup> die die Leitsätze ebenfalls angenommen haben.

Die Leitsätze richten sich direkt an transnationale Unternehmen und drücken die Erwartung der Staaten aus, dass sich die Unternehmen von ihnen leiten lassen. Die Richtlinien gelten sowohl für Unternehmen, die in den jeweiligen Staaten ihren Sitz haben, als auch für Unternehmen, die in den jeweiligen Staaten tätig sind.<sup>45</sup> Die einzelnen Leitsätze gliedern sich in neun große Kapitel und decken zentrale Felder verantwortlicher Unternehmensführung ab. So finden sich Leitsätze zur Offenlegung von Informationen, Beschäftigung und Beziehung zwischen den Sozialpartnern, Umwelt, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherschutz, Wissenschaft und Technologie, Wettbewerb und Besteuerung.<sup>46</sup> Im Rahmen der Überarbeitung der Grundsätze wurde ein neues Kapitel zu Menschenrechten eingefügt, auf das unten ausführlicher eingegangen werden wird.<sup>47</sup>

Auch wenn die Leitsätze keine verbindlichen Vorgaben enthalten, haben die OECD-Staaten einen eigenständigen Überwachungs- und Implementierungsmechanismus geschaffen. Zentrale institutionelle Einrichtung hierfür sind Nationale Kontaktstellen (NKS), die in jedem Mitgliedstaat eingerichtet wurden. In Deutschland ist die NKS beim Bundeswirtschaftsministerium eingerichtet.<sup>48</sup> Aufgabe der NKS ist es, die „wirksame Anwendung der Leitsätze voranzubringen, indem sie die Umsetzung der Leitsätze fördern, Anfragen beantworten und unter Berücksichtigung der verfahrenstechnischen Anleitungen zur Lösung von Problemen beitragen,

<sup>41</sup> OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011, im Internet unter <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122352-de>. (zuletzt besucht am 22. März 2012).

<sup>42</sup> Antje Hennings, Über das Verhältnis von Multinationalen Unternehmen zu Menschenrechten, 2009, S. 134; Nowrot, (Fn. 8), S. 199; Weilert (Fn. 14), S. 913ff.; Christian Schliemann, Procedural Rules for the Implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises – a Public International Law Perspective, in: GLJ 13 (2012), S. 51-85 (S. 60), sieht in den Leitlinien die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt („an exercise of public authority on international level“), der vor allem in Zonen schwacher Staatlichkeit praktische Bedeutung erlangen kann. Völkerrechtliche Bindungswirkung entfalten die Richtlinien dadurch allerdings auch nicht.

<sup>43</sup> Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, USA und Vereinigtes Königreich (Stand: März 2012).

<sup>44</sup> Ägypten, Argentinien, Brasilien, Estland, Israel, Kolumbien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru und Rumänien (Stand: März 2012).

<sup>45</sup> OECD (Fn. 41), S. 9 („Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“).

<sup>46</sup> Schliemann (Fn. 42), S. 53.

<sup>47</sup> Siehe 2.

<sup>48</sup> Hauke Brankamp, Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung, in: MRM 2010, S. 41-50 (S. 44).

die sich bei der Umsetzung der Leitsätze in besonderen Fällen ergeben“.<sup>49</sup> Die Formulierung „Lösung von Problemen“ bezieht sich auf Beschwerden von Arbeitnehmerorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen über die Vereinbarkeit des Verhaltens von transnationalen Unternehmen mit den OECD-Leitsätzen. Die Kontaktstellen sollen dabei grundsätzlich keinen Verstoß in quasi-judikativer Weise feststellen, sondern lediglich ein Forum zur Streitbeilegung bieten. Damit ist deutlich, dass das Verfahren vor den NKS nicht in erster Linie eine Streitbeilegung beabsichtigt,<sup>50</sup> sondern eher als Konfliktmoderation bezeichnet werden kann.<sup>51</sup> Ziel des Verfahrens ist nicht die Feststellung eines Verstoßes,<sup>52</sup> sondern die Herbeiführung eines Ausgleichs zwischen den „beteiligten Parteien“, das heißt den Beschwerdeführern und dem transnationalen Unternehmen. Dies zeigt sich auch daran, dass der Abschlussbericht von allen Betroffenen gebilligt werden muss.

Die Revision der Leitsätze im Jahre 2011 hat die Verfahren vor den NKS jedoch stärker prozeduralisiert und die Streitschlichtungskomponente des Verfahrens verstärkt. So wird verlangt, dass die NKS bei Streitfällen unparteiisch, vorhersehbar und gerecht vorgehen sollen.<sup>53</sup> Weiterhin ist vorgesehen, dass alle Entscheidungen

stets zu veröffentlichen sind.<sup>54</sup> Schließlich kann die NKS bei Nichteinigung der Parteien, eine Erklärung zur Anwendung der Leitsätze abgeben und gegebenenfalls Empfehlungen formulieren. Damit wird den NKS die Möglichkeit eingeräumt, auch ohne einen Konsens der Parteien eine Entscheidung zur Bewertung des Verhaltens des Unternehmens abzugeben. Insgesamt wird damit die Position der NKS als Einrichtungen unabhängiger Streitschlichtung gestärkt.

Interessant ist vor diesem Hintergrund auch der Text der Entscheidung der deutschen NKS im Fall Stadtlander: Die NKS verwendet Begriffe wie „Beschwerdeführerin“ und „Beschwerdegegner“ und sieht Forderungen als „unbegründet“ oder „erfüllt“ beziehungsweise „teilweise als erfüllt, im Übrigen als unbegründet“ an.<sup>55</sup> Diese Begriffswahl ist an die Terminologie rechtsförmiger Entscheidungen angelehnt und deutet auf ein kontradiktorisches Verfahren sowie juristische Entscheidungskategorien („unbegründet“ beziehungsweise „erfüllt“) hin. Es wird abzuwarten sein, ob dies Ausdruck eines Trends zu einer stärker rechtlich orientierten Beurteilungspraxis ist.

Trotz der Verbesserung der Verfahren vor den NKS ist kritisch anzumerken, dass eine Überwachung der gefundenen Lösungen nicht vorgesehen ist. Im Fall der Nichtbefolgung gefundener Lösungen bliebe den Beschwerdeführer nur die Möglichkeit, eine erneute Beschwerde einzureichen.

## 2. Menschenrechte in den OECD-Leitsätzen

Bis zur Revision im Jahre 2011 enthielten die OECD-Leitsätze nur allgemeine Hinweise auf die Pflicht multinationaler Unternehmen zur Respektierung der Menschenrechte. Der neu eingefügte Abschnitt IV der OECD-Leitsätze befasst sich nun-

<sup>49</sup> OECD-Leitsätze (Fn. 41), S. 75ff: Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

<sup>50</sup> Hennings (Fn. 42), S. 137.

<sup>51</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Leitfadens zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, im Internet unter [www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-oecd-leitsaetze,did=429914.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-oecd-leitsaetze,did=429914.html) (zuletzt besucht am 23. März 2012).

<sup>52</sup> Stephen Tully, The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, in: ICLQ 51 (2001), S. 394-404 (S. 400).

<sup>53</sup> OECD-Leitsätze (Fn. 41), S. 92f.: Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren.

<sup>54</sup> OECD-Leitsätze (Fn. 41), S. 95: Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren.

<sup>55</sup> Siehe oben Fn. 6.

mehr ausführlich mit dem Thema Menschenrechte. Er bekräftigt zunächst die allgemeine staatliche Pflicht, Menschenrechte zu schützen, entwickelt dann jedoch eine Reihe von konkreten Erwartungen an multinationale Unternehmen.

Nach Ziffer 1 des Abschnitts zu Menschenrechten sind die Unternehmen grundsätzlich verpflichtet, Menschenrechte zu achten. Dies erfordert die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen und die Auseinandersetzung mit negativen Auswirkungen auf Menschenrechte, an denen die Unternehmen beteiligt waren. Die OECD-Leitsätze differenzieren dabei zwischen den Aktivitäten der betroffenen Unternehmen selbst und dem Verhalten von anderen, zu denen diese Unternehmen Geschäftsbeziehungen unterhalten. Im Kontext ihrer eigenen Aktivitäten sollen die Unternehmen negative Auswirkungen auf die Menschenrechte verhindern und angemessen reagieren, wenn entsprechende Auswirkungen dennoch auftreten (Ziffer 2). Bezüglich des Verhaltens ihrer Geschäftspartner sollen die Unternehmen sich darum bemühen, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen (Ziffer 3). Diese Pflicht ist vor allem mit Blick auf Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette von Bedeutung. Wie das Beispiel des Stadtlander-Verfahrens zeigt, kann diese Verantwortung in der praktischen Anwendung der Leitsätze eine wichtige Rolle spielen.

Die OECD-Leitsätze verlangen weiter, dass Unternehmen die Achtung von Menschenrechten als Teil der Geschäftspolitik ansehen. Nach Ziffer 4, Abschnitt IV der OECD-Leitsätze sollen die Unternehmen eine Erklärung ausarbeiten, in der sie ihr Engagement zur Achtung der Menschenrechte formulieren. Weiterhin sollen sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (*due diligence*) nachkommen und sich an Verfahren beteiligen, die eine Wiedergutmachung der negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ermöglichen (Ziffern 5 und 6). Dies können gerichtliche oder au-

ßergerichtliche Mechanismen oder Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene sein.

Diese kurze Zusammenfassung der wesentlichen Grundsätze des menschenrechtlichen Teils der OECD-Leitsätze macht deutlich, dass ihr theoretischer Hintergrund das Rahmenwerk „*protect, respect, remedy*“ von *John Ruggie* ist. Ebenso wie dieses begründen die OECD-Leitsätze keine unmittelbare Bindung transnationaler Unternehmen an die Menschenrechte sondern versuchen, eine ethisch-moralische Verantwortung zu begründen. Ähnlich wie das *Ruggie*-Konzept zeichnen sich die Leitsätze durch einen geringen Grad an Konkretisierung aus, was insbesondere für die Verantwortung für die Lieferkette gilt. Die praktische Relevanz des neuen Kapitels zu den Menschenrechten wird daher von der Anwendung der Leitsätze durch die nationalen Kontaktstellen oder anderen internationalen Zusammenhängen, in denen auf die Leitsätze verwiesen wird, abhängen. Zusammenfassend lässt sich insoweit festhalten, dass die Aufnahme eines Kapitels zu Menschenrechten in die OECD-Leitsätze ein Schritt in die richtige Richtung ist, der jedoch der Konkretisierung und praktischen Anwendung bedarf.

## V. Menschenrechtliche Standards als Grundlage für deliktische Haftung

Während auf internationaler Ebene nach wie vor keine rechtlich verbindlichen Vorgaben bestehen, hat sich in den vergangenen Jahren in erster Linie in den USA ein weiterer Ansatz auf der Ebene des nationalen Rechts entwickelt. Es handelt sich um die Verwendung menschenrechtlicher Standards als Grundlage für die deliktische Haftung transnationaler Unternehmen.

### 1. *Der Alien Tort Claims Act*

Die deliktische Haftung transnationaler Unternehmen für schwere Verstöße gegen Menschenrechte ist vor allem durch die Rechtsprechung auf der Grundlage des US-amerikanischen *Alien Tort Claims Act*

(ATCA) bekannt geworden.<sup>56</sup> Nach dem seit 1789 geltende ATCA besteht eine originäre Jurisdiktion der *District Courts* (Bundesgerichte erster Instanz) über deliktsrechtliche Ansprüche eines ausländischen Bürgers aufgrund einer Verletzung des Völkerrechts. Das Gesetz hatte bis 1980 kaum praktische Relevanz und wurde danach zunächst genutzt, um Klagen gegen (ehemalige) Bedienstete ausländischer Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen, insbesondere wegen Folter zu begründen.<sup>57</sup> Seit ca. zehn Jahren werden auf der Grundlage des ATCA auch Klagen gegen Unternehmen wegen Beteiligung an Verstößen gegen Menschenrechte und wegen Verletzung von Umweltstandards erhoben. Der eingangs zitierte Fall *Kiobel gegen Shell* ist einer der prominenteren Fälle. Als erste wichtige Entscheidung gilt das Urteil *Doe ./. Unocal Corp* des Bundesberufungsgerichts für den Neunten Bezirk aus dem Jahre 2002.<sup>58</sup> Dem kalifornische Un-

ternehmen Unocal wurde im Zusammenhang mit dem Bau einer Pipeline in Myanmar (Birma) vorgeworfen, gewusst oder wenigstens billigend in Kauf genommen zu haben, dass das für die Sicherheit der Pipeline zuständige birmesische Militär zahlreiche Menschenrechtsverletzungen wie Mord, Folter und Vergewaltigungen begangen hatte. Das Berufungsgericht entschied zwar nur über die Zulässigkeit der Klage, damit wurde jedoch der Grundstein für zahlreiche weitere Klagen gegen transnationale Unternehmen wie ExxonMobil, Coca-Cola oder Nike vor US-amerikanischen Gerichten wegen Verletzungen von Menschenrechten gelegt.<sup>59</sup>

In seinem 2004 ergangenen Grundsatzurteil *Sosa ./. Alvarez-Machain*<sup>60</sup> beschränkte der Supreme Court die Klagemöglichkeiten nach dem ATCA auf Anspruchsgrundlagen aus dem Common law. Völkerrechtliche Normen kommen daher nur insoweit in Betracht als sie Teil des Common law sind. Klagen nach dem ATCA sind daher bei Verstößen gegen fundamentale Völkerrechtsnormen wie das Folter- und Sklavereiverbot<sup>61</sup> oder Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (zum Beispiel Völkermord) denkbar. In prozessualer Hinsicht werden die Klagemöglichkeiten vor US-Gerichten eingeschränkt, wenn keine (internationale) Zuständigkeit besteht.<sup>62</sup> Das ist bei Klagen gegen Staaten oder Staatsunternehmen aufgrund der „Act-of-State-Doktrin“ oder des „Foreign Sovereign Immunities Act“ der Fall.<sup>63</sup> Die Zuständigkeit kann auch nach dem Forum-non-conveniens-Grundsatz abgelehnt werden, wenn ein anderer internationaler Gerichtsstand näher liegt.<sup>64</sup> Dies ist vor allem bei ausländischen Unternehmen der Fall. So ist nach wie vor hoch umstritten, ob die US-amerikanischen Gerichte für Klagen

<sup>56</sup> Jan Wouters/Leen De Smet/Cedric Ryngaert, Tort Claims Against Multinationals Companies for Foreign Human Rights Violations Committed Abroad: Lessons from the Alien Tort Claims Act?, Institute for International Law K.U. Leuven, Working Paper No. 46, November 2003, <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP46e.pdf> (13. August 2010). Für eine kritische Sicht siehe Gary Hufbauer/Nicholas Mitrokoostas, International Implications of the Alien Tort Statute, in: Journal of International Economic Law 7 (2004), S. 245-262. Anders Harold Hongju Koh, Separating Myth from Reality about Corporate Responsibility Litigation, in: Journal of International Economic Law 7 (2004), S. 263-274. Weitere Nachweise bei Anja Seibert-Fohr/Rüdiger Wolfrum, Die einzelstaatliche Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards gegenüber transnationalen Unternehmen, in: AVR 43 (2005), S. 153-186 (S. 155ff.) und Weschka (Fn. 28), S. 633ff.

<sup>57</sup> Jens-Christian Gaedtke, Der US-amerikanische Alien Tort Claims Act und der Fall Doe v. Unocal: Auf dem Weg zu einer Haftung transnationaler Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen?, in: AVR 42 (2004), S. 241-260 (S.242).

<sup>58</sup> 248 F.3d, 915 (9th Cir. 2002). Dazu ausführlich Anja Seibert-Fohr, Die Deliktshaftung von Unternehmen für die Beteiligung an im Ausland begangenen Völkerrechtsverletzungen, in: ZaöRV 63 (2003), S. 195-204 (S. 197ff.) und Gaedtke (Fn. 57), S. 243ff.

<sup>59</sup> Seibert-Fohr/Wolfrum (Fn. 56), S. 155.

<sup>60</sup> 542 U.S. 692 (2004).

<sup>61</sup> Massoud (Fn. 34).

<sup>62</sup> Seibert-Fohr/Wolfrum (Fn. 56), S. 170ff.

<sup>63</sup> Gaedtke (Fn. 57), S. 250f.

<sup>64</sup> Gaedtke (Fn. 57), S. 255f.



gegen Daimler wegen Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen während des Apartheid-Regimes in Südafrika zuständig sind.<sup>65</sup> Eine Klage von Apartheid-Opfern ist derzeit vor dem Bundesberufungsgericht für den Zweiten Bezirk in New York anhängig. Grundsätzlich ist fraglich, ob das Gesetz auch für Handlungen gilt, die außerhalb des Territoriums der USA begangen wurden und an denen kein US-amerikanisches Unternehmen beteiligt ist. Mit dieser Frage wird sich der Supreme Court im Fall *Kiobel* nunmehr befassen.

## 2. Übertragbarkeit auf deutsches Recht?

Vor dem Hintergrund der ATCA-Klagen in den USA stellt sich die Frage, ob vergleichbare Klagen nach deutschem Recht möglich wären.<sup>66</sup> Da bei unerlaubten Handlungen der Gerichtsstand entweder der Handlungs- oder der Erfolgsort ist, könnte eine internationale Zuständigkeit deutscher Gerichte zum Beispiel in Betracht kommen, wenn ein deutsches Mutterunternehmen seiner ausländischen Tochter konkrete Anweisungen erteilt oder in Deutschland Absprachen erfolgen, die einen Verstoß gegen Menschenrechte zur Folge haben. Es bedarf jedenfalls eines hinreichenden Inlandsbezuges.<sup>67</sup> Fraglich ist jedoch, welches nationale Haftungsrecht zur Anwendung kommt. Nach der einschlägigen so genannten Rom II-Verordnung ist dies grundsätzlich das Recht des Orts, an dem die Schädigung aufgetreten ist und damit regelmäßig nicht deutsches Recht.<sup>68</sup> Von dieser Regel

bestehen allerdings Ausnahmen, die auch bei Menschenrechtsverletzungen zum Tragen kommen könnten. Sollte deutsches Recht anwendbar sein, käme als materielle Anspruchsgrundlage § 823 Abs. 2 BGB in Verbindung mit völkerrechtlichen Normen in Betracht. Dazu müssten die relevanten Normen des Völkerrechts als Schutzgesetze im Sinne des § 823 II BGB angesehen werden.<sup>69</sup> Dies könnte bei individualschützenden internationalen Menschenrechten wie dem Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit der Fall sein, soweit aus ihnen auch Handlungspflichten von Privaten konstruierbar sind.

Auch wenn in der Rechtsprechung in den USA transnationale Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen bislang eher selten verurteilt wurden, kann die Möglichkeit der Aufarbeitung des Verhaltens von Unternehmen im Ausland beziehungsweise der Tätigkeiten ihrer Tochterunternehmen und Joint Ventures durch Gerichte der Heimatstaaten steuernd auf transnationale Unternehmen wirken. Dies gilt vor allem aufgrund der mit derartigen Prozessen verbundenen Publizitätswirkungen und den sie begleitenden öffentlichen Diskursen. In diesem Kontext dürfte es oftmals zweitrangig sein, ob am Ende eine tatsächliche Verurteilung steht oder ob diese an prozessualen Hürden scheitert beziehungsweise gütlich beigelegt wird. Die gleichen Überlegungen bezüglich der Publizitätswirkung von Klagen gegen transnationale Unternehmen dürften auch für die eingangs erwähnte Strafanzeige gegen Nestlé gelten. Entscheidend ist nicht das konkrete Ergebnis, sondern die Möglichkeit, einen Prozess einzuleiten, in dem das Verhalten des Unternehmens thematisiert und kritisch hinterfragt wird.

<sup>65</sup> Vgl. die Entscheidung des Bezirksgerichts für den südlichen Bezirk von New York, *Ntsebeza ./. Daimler & Khulumani ./. Barclays International*, 617 F. Supp 2d 228 (S.D.N.Y. 2009).

<sup>66</sup> *Hennings* (Fn. 42), S. 125ff. und *Christiane Gerstetter/Alexander Kamieth*, Unternehmensverantwortung – Vorschläge für EU-Reformen, Eine juristische Analyse der Auslandstätigkeit zweier deutscher Unternehmen, 2010, S. 23ff., im Internet unter: <http://www.germanwatch.org/corp/euref.pdf> (zuletzt besucht am 27. März 2012).

<sup>67</sup> *Hennings* (Fn. 42), S. 132.

<sup>68</sup> *Miriam Saage-Maaf*, Arbeitsbedingungen in der globalen Zulieferkette – Wie weit reicht die

Verantwortung deutscher Unternehmen?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, November 2011, S. 7, im Internet unter [library.fes.de/pdf-files/iez/08651.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/iez/08651.pdf) (zuletzt besucht am 27. März 2012); *Massoud* (Fn. 34).

<sup>69</sup> Grundsätzlich für möglich hält dies *Seibert-Fohr* (Fn. 58); skeptisch dagegen *Hennings* (Fn. 42), S. 128 und *Gerstetter/Kamieth* (Fn. 66), S. 25.

## VI. Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen im Mehrebenen-system

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass international verbürgte Menschenrechte auf vielfältige Weise als Maßstab für das Handeln transnationaler Unternehmen angesehen werden. Dabei werden Ansätze, eine unmittelbare Rechtsbindung dieser Unternehmen durch völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen zu schaffen, in der internationalen Gemeinschaft derzeit nicht weiterverfolgt. Stattdessen wird versucht, rechtlich grundsätzlich unverbindliche Standards und Kodizes so weiter zu entwickeln, dass aus ihnen konkrete Erwartungen bezüglich des Verhaltens transnationaler Unternehmen abgeleitet werden können. Dies zeigt sich insbesondere an dem von *John Ruggie* entwickelten neuen Rahmen der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen des „protect, respect, remedy“. Aus diesem können konkrete Schritte abgeleitet werden, die von den Unternehmen umsetzbar sind. Dieser Rahmen wird in den Organen der Vereinten Nationen weiterentwickelt und dürfte für die nächste Zukunft prägend sein. Die Übernahme wesentlicher Grundsätze des *Ruggie*-Rahmens in die OECD-Leitsätze zeigt den Einfluss, den diese Grundsätze auch außerhalb des institutionellen Kontextes der Vereinten Nationen haben.

Die Entwicklung der Rechtsprechung zum ATCA und Überlegungen zur zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Haftbarmachung von transnationalen Unternehmen in Deutschland und anderen europäischen Rechtsordnungen zeigen, dass es neben der Weiterentwicklung unverbindlicher Rahmenwerke auf internationaler Ebene auch einen Bedarf an rechtlich verbindlichen Maßstäben für das Verhalten transnationaler Unternehmen gibt. Dieser Bedarf kann gegenwärtig zwar „nur“ auf nationaler Ebene realisiert werden. Gleichwohl handelt es sich hierbei um wichtige Impulse, die deutlich machen, dass Unternehmen, die sich ihrer Verantwortung gänzlich ent-

ziehen wollen, mit rechtlichen Sanktionen rechnen müssen.

Die verschiedenen Ansätze der menschenrechtlichen Bindung transnationaler Unternehmen sind dabei nicht als konkurrierende, sondern als sich wechselseitig ergänzende Instrumente zu begreifen. Sie wirken in ihrer Gesamtheit auf das Verhalten transnationaler Unternehmen ein, da sie im Grundsatz auch den gleichen Maßstab – die Achtung fundamentaler Menschenrechte – anlegen. Man kann das geltende System der menschenrechtlichen Bindung transnationaler Unternehmen daher als ein multifunktionales und multiinstrumentelles Mehrebenen-system begreifen, in dem verschiedene Instrumente – rechtlich verbindlich und unverbindlich – in die gleiche Richtung wirken. Dieses Mehrebenen-system zu stärken und weiter zu konkretisieren ist die zentrale Aufgabe der kommenden Jahre bezüglich der Steuerung transnationaler Unternehmen. Hierzu sind nicht nur die Organe und Institutionen der internationalen Gemeinschaft sondern auch Institutionen und Organisationen auf nationaler Ebene aufgerufen. Besonders hilfreich erscheint dabei eine Verzahnung der verschiedenen Ansätze. So könnte bei der Auslegung nationalen Haftungsrechts durch die zuständigen Gerichte auf den UN-Rahmen oder die OECD-Leitsätze zurückgegriffen werden. Auf diese Weise würden die letztgenannten Ansätze durch praktische Anwendung weiter konkretisiert.

## Das Interamerikanische Menschenrechtssystem im Praxistest – Vorzüge und Defizite des Individualbeschwerdeverfahrens

Kerstin Blome

---

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Überblick über das Interamerikanische Menschenrechtssystem
- III. Aspekte eines effektiven Individualrechtsschutzes
- IV. Das Interamerikanische Individualbeschwerdeverfahren in der Praxis
- V. Fazit

### I. Einführung

Das Individualbeschwerdeverfahren ist ein elementarer Bestandteil des interamerikanischen Menschenrechtssystems. Ziel dieses Verfahrens ist es in erster Linie, ein effektives Rechtsmittel für Opfer staatlicher Menschenrechtsverletzungen in den Ländern Nord-, Mittel- und Südamerikas bereitzustellen, wenn nationale Rechtssysteme versagen. Eine weitere Funktion ist die Änderung nationaler Vorschriften oder Praktiken, wenn diese nicht mit der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK)<sup>1</sup> im Einklang stehen. Hiervon profitiert nicht nur der Beschwerdeführer sondern auch andere potenziell Betroffene. Des Weiteren bietet ein solches internationales Verfahren den staatlichen Vertragsparteien eine Orientierung für die Auslegung und Anwendung des entsprechenden Vertrages.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> American Convention on Human Rights vom 22. November 1969, in Kraft getreten am 18. Juli 1978, OAS, Official Records, OEA/Ser.K/XVI/II, Document 65, Rev. 1, Corr. 2. Alle im Folgenden nicht anders bezeichneten Artikel sind solche der AMRK.

<sup>2</sup> *Andrew Byrnes, An Effective Complaints Procedure in the Context of International Human*

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf den ersten Aspekt und fragt nach der Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens aus Sicht der Betroffenen. Nach einem kurzen Überblick über das interamerikanische Menschenrechtssystem und den Ablauf des Beschwerdeverfahrens wird zunächst geklärt, welche Aspekte ein effektiver Individualrechtsschutz idealtypisch umfasst, um im Anschluss zu überprüfen, inwieweit das interamerikanische Verfahren diesen Anforderungen genügt. Zudem geht es darum aufzuzeigen, welche Faktoren die Effektivität des Verfahrens maßgeblich begünstigen oder behindern.

### II. Überblick über das Interamerikanische Menschenrechtssystem

Die Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes begann auf dem amerikanischen Kontinent bereits 1948 mit der Verabschiedung der Amerikanischen Deklaration über die Rechte und Pflichten des Menschen<sup>3</sup> durch die Neunte Konferenz Amerikanischer Staaten, die zeitgleich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ins Leben rief.<sup>4</sup> Rund ein Jahrzehnt

---

Rights Law, in: Anne F. Bayefsky (Hrsg.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, 2000, S. 139-162 (S. 142).

<sup>3</sup> American Declaration on the Rights and Duties of Man, OAS Res. XXX, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 17 (1992).

<sup>4</sup> *Organization of American States/Inter-American Commission on Human Rights (OAS/IACHR), Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OEA/Ser.L/V/II.4 rev. 12, updated 2007, S. 4. Für einen Überblick über das interamerikanische System siehe z. B.: *Juliane Kokott, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte,*

später, 1959, wurde die Interamerikanische Menschenrechtskommission (IAMRK) mit Sitz in Washington D.C. errichtet. Bis zur Verabschiedung der AMRK bildete die rechtlich unverbindliche Deklaration die Grundlage der Arbeit der Kommission. Die Hauptaufgabe der Kommission, die mit sieben unabhängigen Experten besetzt ist, besteht darin, den Schutz der Menschenrechte voranzutreiben und diese zu verteidigen (Art. 41 AMRK). Hierzu führt sie unter anderem Länderbesuche durch und erstellt Studien zur Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten. Zudem ist sie seit 1966 offiziell dazu ermächtigt, Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Diese Funktion war ursprünglich nicht vorgesehen, wurde aber angesichts der starken „Nachfrage“ nach und nach von der Kommission übernommen und dann auch formal in das Aufgabenspektrum integriert.<sup>5</sup> Die IAMRK besitzt eine obligatorische Zuständigkeit für alle Staaten der OAS. Bei ihr gehen alle Beschwerden von Staaten, Individuen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO) über Menschenrechtsverletzungen ein (Art. 44 AMRK). Sie überprüft zunächst die Einhaltung der vorgeschriebenen formalen Kriterien, unter anderem die Vollständigkeit der Beschwerde und die Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs (Art. 46 AMRK) und versucht dann, eine gütliche Einigung zwischen den Streitparteien zu erzielen (Art. 48 I lit. f AMRK). Kommt diese nicht zustande, erstellt die Kommission einen vertraulichen Bericht, in dem sie die Situation beurteilt und gegebenenfalls Empfehlungen zur Beendigung der Rechtsverletzungen sowie zur Entschädigung ausspricht (Art. 50 AMRK). Diese Empfehlungen muss der Staat innerhalb einer dreimonatigen Frist umsetzen, andernfalls kann die Kommission eine Klage vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) einreichen (Art. 51 AMRK) – vorausgesetzt, der betroffene Staat hat

die Jurisdiktion des Gerichtshofs anerkannt.

Der Gerichtshof wurde 1979 auf der Grundlage der Artikel 52-69 der AMRK in San José (Costa Rica) errichtet und ist mit sieben unabhängigen Richtern besetzt. Nach Abschluss der ersten Verfahrensphase können die Kommission oder der Staat, nicht aber der private Beschwerdeführer, eine Klage vor dem Gerichtshof einreichen.<sup>6</sup> Anders als zum Beispiel im heutigen europäischen Menschenrechtssystem besteht für die Betroffenen somit kein direkter Zugang zum Gericht, sie müssen sich mit ihrer Beschwerde an die vorgeschaltete Kommission wenden. Ursprünglich war im weiteren Verfahrensverlauf auch keine Parteistellung für die privaten Beschwerdeführer vorgesehen, sie wurden stattdessen von der Kommission vor dem Gerichtshof vertreten. Ihre Position wurde jedoch im Zuge diverser Reformen zunehmend gestärkt. Sie gelten mittlerweile offiziell als Verfahrenspartei<sup>7</sup> und können eigenständig vor dem Gericht auftreten, Aussagen machen, Beweise beibringen, Entschädigungsforderungen stellen etc. Gelangen die Richter zu der Einschätzung, dass ein Staat die in der Konvention geschützten Rechte verletzt, ordnen sie die Beendigung dieser Verletzungen an und, soweit möglich, die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes sowie Entschädigungen (Art. 63 AMRK). Die Urteile sind rechtsverbindlich und verpflichten die Staaten, sie innerhalb der vorgegebenen Frist umzusetzen (Artikel 67 und 68 AMRK). Der Gerichtshof überwacht die Befolgung seiner Urteile, besitzt aber nicht die Kompetenz, gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen. Er verabschiedet jedoch in unregelmäßigen Ab-

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 92, 1986.

<sup>5</sup> Ebd. S. 79.

<sup>6</sup> Setzt ein Staat die von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen nicht um, hat jedoch die Gerichtsbarkeit des IAGMR nicht anerkannt, kann die Kommission lediglich ihren Bericht veröffentlichen, um so Druck zu erzeugen und den Staat zur Umsetzung zu bewegen (Art. 51 III AMRK).

<sup>7</sup> Siehe Artikel 2 der Verfahrensordnung des IAGMR, abgedruckt in: *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 208ff.

ständen Resolutionen, die den aktuellen Stand der Umsetzung dokumentieren. Zudem erstattet er der Generalversammlung der OAS regelmäßig über seine Arbeit Bericht, insbesondere über Fälle, in denen Staaten seine Anordnungen nicht befolgen (Art. 65 AMRK).

### III. Aspekte eines effektiven Individualrechtsschutzes

Im nationalstaatlichen Kontext bilden Gerichte das institutionelle Rückgrat des Rechtsstaats.<sup>8</sup> Sie bieten den Bürgern Rechtsschutz im Verhältnis untereinander aber auch gegenüber dem Staat, indem sie die Rechtmäßigkeit staatlicher Akte überprüfen, um so Willkür und Machtmissbrauch zu verhindern. Um diese Schutzfunktion erfüllen zu können, muss der gerichtliche Rechtsschutz als individuelles Verfahrensrecht ausgestaltet sein. Die rechtliche Verankerung einer solchen Rechtsweggarantie allein genügt jedoch nicht. Nur wenn Gerichte tatsächlich einen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten, kann von einem funktionierenden rechtsstaatlichen System die Rede sein. Dieses Effektivitätsgebot beinhaltet diverse Aspekte, unter anderem darf der Zugang zu Gerichten nicht unnötig beschränkt werden. Zudem muss das Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden und wesentliche Verfahrensgrundsätze wie Fairness und Waffengleichheit berücksichtigen.<sup>9</sup> Der Grundsatz eines wirkungsvollen Rechtsschutzes ist nicht nur in den Verfassungen vieler Länder verankert, sondern auch in internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen wie der AMRK (Art. 8 und 25).

In zunehmendem Maße ergänzen internationale Gerichte beziehungsweise gerichtähnliche Instanzen die Rechtsschutzfunkti-

on nationaler Gerichte. Waren traditionell internationale Gerichte nur für zwischenstaatliche Streitigkeiten zuständig, öffnen viele von ihnen ihre Türen auch für nichtstaatliche Akteure, seien es Individuen, Firmen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO). Im Hinblick auf die Schutzfunktion von Individualrechten gegenüber staatlichen Übergriffen spielen die regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe eine zentrale Rolle. Auch für sie gilt der Grundsatz, dass sie einen effektiven Individualrechtsschutz bieten müssen, wenn Sinn und Zweck des jeweiligen Schutzsystems erfüllt werden sollen.<sup>10</sup> Für Opfer staatlicher Menschenrechtsverletzungen, die im nationalen Rechtssystem keinen Schutz finden, sind internationale Instanzen häufig die letzte Hoffnung.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Annahmen wird im Folgenden ein mehrdimensionaler Effektivitätsbegriff in Bezug auf Individualbeschwerdeverfahren vor internationalen Instanzen zugrunde gelegt, der folgende Aspekte umfasst: 1. die Zugänglichkeit des Verfahrens, 2. die zügige Bearbeitung der Beschwerde, 3. einen ordnungsgemäßen Verfahrensverlauf, 4. eine eindeutige Entscheidung hinsichtlich der Frage der Rechtsverletzung sowie gegebenenfalls Entschädigungen, 5. die unverzügliche und vollständige Umsetzung der Entscheidung.<sup>11</sup> Hierzu im Einzelnen:

*Zu Punkt 1:* Zunächst einmal ist ein Verfahren nur dann leicht zugänglich, wenn es einen ausreichenden Bekanntheitsgrad ge-

<sup>8</sup> Bernhard Zangl, Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit, 2006, S. 11.

<sup>9</sup> Zum Effektivitätsgebot der Rechtsweggarantie im deutschen Grundgesetz siehe z. B. Peter Michael Huber, in: Christian Starck (Hrsg.): GG-Kommentar, Bd. 1, 6. Auflage, 2005, Art. 19 IV Rn. 358 sowie 459ff.

<sup>10</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seiner sog. Effektivitätsdoktrin klargestellt, dass Sinn und Zweck der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) der Schutz des Individuums sei. Daher müsse er alle Vorgaben der Konvention so interpretieren und anwenden, dass die Vorschriften effektiv und praktikabel seien, nicht aber theoretisch und illusorisch. Laurence R. Helfer/Anne Marie Slaughter, Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, in: Yale Law Journal 1997, S. 273-391 (S. 311).

<sup>11</sup> Diese Faktoren orientieren sich an einer Definition, mittels derer die Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens zum UN-Zivilpakt untersucht wurde. Byrnes (Fn. 2), S. 143.

nießt, wenn also potenzielle Beschwerdeführer wissen, dass sie unter bestimmten Umständen eine Beschwerde vor einer internationalen Instanz einreichen können. Zudem muss rechtliche Expertise vorhanden sein, zum Beispiel in Form von NRO oder Anwälten mit entsprechenden Kenntnissen.<sup>12</sup> Darüber hinaus sollte jede Beschränkung des Zugangs zum Verfahren vermieden werden, die nicht eindeutig der Verhinderung einer missbräuchlichen Nutzung dient.<sup>13</sup> Institutionelle Verfahrenshürden, wie ein indirekter Zugang oder komplizierte Verfahrensregeln oder aber ökonomische Hürden, wie das Fehlen von Prozesskostenbeihilfe, können sich negativ auf die Zugänglichkeit eines Verfahrens auswirken.

*Zu Punkt 2:* Aus Sicht des Beschwerdeführers ist eine möglichst zügige Bearbeitung seiner Beschwerde wünschenswert, denn 'justice delayed is justice denied'. Unnötige Verzögerungen unterminieren den Sinn und Zweck von Gerichtsverfahren: Rechtsschutz und -sicherheit zu gewährleisten. Zudem verursachen sie zusätzliche Kosten. Eine angemessene Verfahrensdauer lässt sich jedoch nicht abstrakt ermitteln, sondern nur im Verhältnis zur Komplexität des individuellen Falles.<sup>14</sup> Hierbei gilt es, die Zeit, die zur Feststellung und Bewertung der Fakten notwendig ist, nicht zu überschreiten.

*Zu Punkt 3:* Zunächst sollte das Verfahren insofern ordnungsgemäß ablaufen, als die zugrundeliegenden Normen beachtet und Störungsversuche unterbunden werden.

<sup>12</sup> Ebd. S. 144.

<sup>13</sup> Anne Vandenbogaerde/Wouter Vandenhole, The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process, in: Human Rights Law Review 2010, S. 207-237 (235).

<sup>14</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, Time Management Checklist (Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice system), CEPEJ (2005) 12 REV, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1031259&Site=COE> (zuletzt besucht am 16. Februar 2012).

Des Weiteren sollte ein Mindestmaß an Verfahrensgerechtigkeit gewährleistet sein, das heißt alle beteiligten Parteien müssen gleichermaßen über die notwendigen Informationen und den Verlauf des Verfahrens in Kenntnis gesetzt werden, und alle müssen ausreichend Gelegenheit bekommen, ihre Sichtweise darzulegen.<sup>15</sup> Dazu zählt ebenfalls, dass das zuständige Organ seine Entscheidung unabhängig und unparteilich allein auf der Basis der Fakten in Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsgrundlagen trifft.

*Zu Punkt 4:* Ein eindeutiger Ausgang des Verfahrens erfordert eine klare und begründete Entscheidung darüber, ob und wenn ja welche Rechtsnorm verletzt wurde. Dies umfasst eine klare Zuschreibung von Verantwortlichkeit für den rechtsverletzenden Akt zu einem spezifischen Akteur sowie eindeutige Anweisungen zur Beendigung der Rechtsverletzung und angemessene Entschädigungsleistungen.<sup>16</sup>

*Zu Punkt 5:* Nicht zuletzt ist eine unverzügliche und vollständige Umsetzung des Urteils ein wesentlicher Aspekt eines effektiven Individualrechtsschutzes. Nur wenn der entsprechende Staat eine Rechtsverletzung tatsächlich beendet und angeordnete Reparationen auch tatsächlich leistet, bietet das Verfahren einen effektiven Rechtsschutz.

#### IV. Das Interamerikanische Individualbeschwerdeverfahren in der Praxis

In den folgenden Abschnitten wird das interamerikanische Individualbeschwerdeverfahren anhand der im vorigen Kapitel erarbeiteten fünf Indikatoren bewertet. Darüber hinaus wird erläutert, welche Faktoren sich positiv oder negativ auf die Effektivität auswirken.

<sup>15</sup> National Center for State Courts, Trial Courts Performance Standards and Measurement System, Performance Area 3: Equality, Fairness, Integrity, abrufbar unter: [http://www.ncsonline.org/D\\_Research/tcps/area\\_3.htm](http://www.ncsonline.org/D_Research/tcps/area_3.htm) (zuletzt besucht am 10. Februar 2012).

<sup>16</sup> Ebd.

### 1. *Zugänglichkeit des Verfahrens: Beschwerdezahlen*

Gemessen an der problematischen Menschenrechtssituation in vielen Ländern des amerikanischen Kontinents,<sup>17</sup> werden erstaunlich wenige Beschwerden bei der Kommission eingereicht. Auch wenn die Beschwerdezahlen kontinuierlich steigen – von zum Beispiel 64 im Jahr 1970 auf 435 im Jahr 1997 auf 1.323 im Jahr 2008<sup>18</sup> – bewegen sie sich immer noch auf sehr niedrigem Niveau. Im Vergleich hierzu wurden beim EGMR allein im Jahr 2008 49.900 Beschwerden eingereicht.<sup>19</sup> Angesichts der häufig nur schwach ausgeprägten rechtsstaatlichen Strukturen,<sup>20</sup> die einen effektiven Rechtsschutz zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene beziehungsweise verhindern, deuten die niedrigen Beschwerdezahlen auf eine geringe Zugänglichkeit des Verfahrens hin.

Die Zugänglichkeit eines Verfahrens hängt neben dem institutionellen Design (zum Beispiel davon, dass überhaupt ein privates Beschwerderecht besteht) von weiteren Faktoren, wie dem Bekanntheitsgrad des Verfahrens im Kreis potenzieller Beschwerdeführer oder dem Vorhandensein

rechtlicher Expertise ab. Potenzielle Beschwerdeführer des interamerikanischen Systems stammen mehrheitlich aus den ärmeren Bevölkerungsschichten, verfügen häufig über einen niedrigen Bildungsgrad<sup>21</sup> und haben keine Kenntnis von der Möglichkeit, eine Beschwerde bei der IAMRK einzureichen. Angesichts des mangelnden Bekanntheitsgrades spielen zivilgesellschaftliche Gruppen bei der Anrufung der interamerikanischen Institutionen eine zentrale Rolle. Sie machen die Opfer überhaupt erst mit der Möglichkeit vertraut, eine Beschwerde vor einem internationalen Organ einzureichen und unterstützen sie im Verlauf des Prozesses. In der Vergangenheit wurde die Mehrzahl der Beschwerden von Menschenrechtsorganisationen bei der IAMRK eingereicht.<sup>22</sup> Möglich ist dies aufgrund des sehr liberalen Beschwerderechts, denn laut Artikel 44 AMRK können nicht nur Staaten oder Betroffene eine Beschwerde einreichen, sondern auch NRO ohne selbst eine Rechtsverletzung erlitten zu haben. Allerdings setzen sich bei zivilgesellschaftlichen Gruppen die Kenntnisse über die Möglichkeiten des regionalen Systems sowie die notwendige rechtliche Expertise zu dessen Nutzung erst langsam durch. In den meisten zentral- und südamerikanischen Staaten hat sich

<sup>17</sup> Regelmäßig weisen Menschenrechtsorganisationen auf zahlreiche Missstände bezüglich der Achtung der Menschenrechte hin, so z. B. Amnesty International in seinem Jahresbericht 2008. *Amnesty International*, Amnesty Report 2008, Amerika, abrufbar unter: [www.amnesty.de/jahresbericht/2008/amerika/#justizundstraflosigkeit](http://www.amnesty.de/jahresbericht/2008/amerika/#justizundstraflosigkeit) (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

<sup>18</sup> IAMRK, Annual Report 1970 und 2008, abrufbar unter: <http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp>.

<sup>19</sup> EGMR, 50 Years of Activity. The European Court of Human Rights. Some Facts and Figures, 2010, S. 4, abrufbar unter: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/65172EB7-DE1C-4BB8-93B1-B28676C2C844/0/FactsAndFiguresEN.pdf> (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

<sup>20</sup> Siehe z. B. *Carlos Santiso*, The Elusive Quest for the Rule of Law: Promoting Judicial Reform in Latin America, in: *Brazilian Journal of Political Economy*, 2003, S. 112-134.

<sup>21</sup> Dies lässt sich am Beispiel Perus verdeutlichen: Im Kontext eines bewaffneten Konflikts zwischen der Regierung und diversen Guerillagruppen in den 1980er und 1990er Jahren wurden von beiden Seiten massive Menschenrechtsverletzungen begangen. Laut dem Bericht der zur Aufarbeitung der Verbrechen eingesetzten Wahrheitskommission befanden sich unter den ca. 69.000 Opfern des Konflikts mit rund 75 % überproportional viele Indigene. Die Mehrzahl der Opfer des Konflikts sprach lediglich Quechua oder eine andere indigene Sprache, zudem lag ihr Bildungsniveau weit unter dem peruanischen Durchschnitt. *Truth and Reconciliation Commission Peru*, Final Report – General Conclusions, Section I, 2003, abrufbar unter: [www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/conclusiones.php](http://www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/conclusiones.php) (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

<sup>22</sup> *Mónica Pinto*, NGOs and the Inter-American Court of Human Rights, in: Tullio Treves et al. (Hrsg.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, 2005, S. 47-55 (S. 50).

erst in den 1990er Jahren eine organisierte Zivilgesellschaft herausgebildet und erst allmählich entdeckt diese die Vorzüge des interamerikanischen Systems.<sup>23</sup> Nur wenn Menschenrechtsorganisationen existieren, die das interamerikanische System nicht nur kennen sondern auch mit entsprechend spezialisierten Rechtsanwälten zusammenarbeiten, sind Beschwerden aus einem Land zu erwarten.

Des Weiteren war der Zugang auch durch eine ökonomische Hürde beschränkt, denn bis vor Kurzem gab es für Beschwerdeführer ohne ausreichende finanzielle Mittel keinerlei Rechtskostenbeihilfe. Zwar ist die Einleitung des Verfahrens kostenfrei, das heißt die Betroffenen können eine Beschwerde per Post versenden oder online einreichen und es entstehen keine weiteren finanziellen Belastungen. NRO mit Beschwerdeerfahrung weisen jedoch darauf hin, dass die Erfolgsaussichten steigen, wenn die Opfer einen Rechtsbeistand haben, unmittelbar am Verfahren teilnehmen, Aussagen machen sowie Experten, Zeugen und Beweismaterial beibringen.<sup>24</sup> Hierdurch entstehen aber erhebliche Kosten, laut einer Modellrechnung des *Center for Justice and International Law* (CEJIL) rund 113.000 US\$ pro Verfahren.<sup>25</sup> Diese Summe ist für die Mehrzahl der potenziellen Beschwerdeführer unerschwinglich. Ohne die Unterstützung von lokalen und internationalen NRO, die nicht nur die Rechtsberatung der Opfer übernehmen, sondern auch die Prozesskosten tragen, wäre für die meisten Betroffenen eine Inanspruchnahme des Systems undenkbar. Somit hing der Zugang zum System bislang in starkem

Maße davon ab, inwieweit NRO in der Lage waren, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Eine Situation, die im Hinblick auf einen effektiven Individualrechtsschutz als sehr unbefriedigend einzustufen ist. Im günstigsten Fall ordnete bislang der Gerichtshof eine teilweise Rückerstattung der entstandenen Kosten durch den verurteilten Staat an. Diese Regelung beseitigt jedoch nicht das Problem, dass die Mittel vorab bereitgestellt werden müssen. Nachdem Forderungen zur Einführung einer Form der Beihilfe jahrelang unberücksichtigt blieben, entschied die Generalversammlung der OAS im Juni 2008 schließlich, einen Rechtskostenbeihilfe-Fonds einzurichten. Am 1. Juni 2010 ist die Verfahrensordnung zum Einsatz dieses Fonds in Kraft getreten.<sup>26</sup> Zumindest für die zweite Verfahrensphase vor dem Gerichtshof besteht nun die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, falls die finanziellen Mittel zur Durchführung der Klage nicht ausreichen. Ob die Einrichtung des Fonds zu einer Erhöhung der Anzahl der eingereichten Beschwerden führen wird, bleibt abzuwarten.

## 2. Zugänglichkeit des Verfahrens: Anzahl der Verfahren vor dem Gerichtshof

Neben dem Umstand, dass insgesamt wenige Beschwerden bei der Kommission eingehen, fällt weiterhin auf, dass bislang vom Gerichtshof nur eine äußerst geringe Anzahl von Verfahren durchgeführt wurde. Der IAGMR hat seit seiner Installierung im Jahre 1979 bis Ende 2008 lediglich Urteile in 105 Fällen gesprochen.<sup>27</sup> Zum Vergleich: Der EGMR hat seit seinem Bestehen mehr als 12.000 Urteile gefällt.<sup>28</sup> Dies deutet neben der geringen Zugänglichkeit des

<sup>23</sup> Interview mit *Elisabeth Salmón Gárate*, vom *Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, August 2007.

<sup>24</sup> Interview mit *Javier Mujica Petit*, Verantwortlicher des Menschenrechtsprogramms der peruanischen NRO *Centro de Asesoría Laboral del Perú*, Lima, August 2007.

<sup>25</sup> *CEJIL*, *The Urgent Need for a Legal Aid Fund in the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights*, Position Paper No. 4, 2006, S. 23.

<sup>26</sup> *Rules of Procedure for the Operation of the Legal Assistance Fund of the Inter-American Human Rights System*, OEA/Ser.G CP/RES. 963 (1728/09) (2009).

<sup>27</sup> *IAGMR*, *Informe Anual 2008*, S. 60, abrufbar unter: [www.corteidh.or.cr/docs/informes/eng\\_2008.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/eng_2008.pdf) (zuletzt besucht am 25. Januar 2012).

<sup>28</sup> *EGMR* (Fn. 19), S. 3.



Verfahrens insgesamt auf eine erschwerte Zugänglichkeit zum Gerichtshof hin.

In der einschlägigen Literatur wird immer wieder darauf verwiesen, dass eine fehlende obligatorische Zuständigkeit als eines der größten Hindernisse auf dem Weg einer effektiven internationalen Gerichtsbarkeit zu werten ist.<sup>29</sup> Das interamerikanische Menschenrechtssystem belegt diese Annahme eindrucklich. Für die Mitgliedstaaten der OAS besteht kein Unterwerfungszwang unter die Jurisdiktion des IAGMR. Im Gegenteil, es ist jedem Staat freigestellt, die Zuständigkeit des Gerichtshofs anzuerkennen oder nicht. Insbesondere in den Anfangsjahren haben dies nur sehr wenige Staaten getan, in der ersten Dekade nach seiner Errichtung gerade mal 10 der 35 Mitgliedstaaten.<sup>30</sup> Somit konnte lediglich ein Bruchteil der bei der Kommission eingegangenen Beschwerden überhaupt an den Gerichtshof weitergeleitet werden. Mittlerweile haben immerhin 21 Staaten die Jurisdiktion des IAGMR anerkannt (Stand Februar 2012).<sup>31</sup> Staaten wie die USA und Kanada fehlen jedoch weiterhin, ebenso die meisten englischsprachigen Karibikstaaten. Eine Reform der Konvention zur Einführung der obligatorischen Zuständigkeit des Gerichtshofs ist unwahrscheinlich, da sie der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Die USA, der mächtigste Staat der Region, haben bislang jedoch kein einziges internationales Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert. Zudem gibt es bedenkliche Fälle, in denen die Anerkennung des IAGMR wieder zurückgenommen wurde.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Z. B. *Jean Allain*, *A Century of International Adjudication: The Rule of Law and its Limits*, 2000, S. 92.

<sup>30</sup> *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 51.

<sup>31</sup> Abrufbar unter: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/4.RATIFICATIONS%20AMERICAN%20CONVENTION.pdf> (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

<sup>32</sup> Z. B. kündigte Trinidad und Tobago im Mai 1998 seine Mitgliedschaft der Amerikanischen Konvention und somit auch die Anerkennung des Gerichtshofs. Abrufbar unter:

Darüber hinaus hat sich vor allem in den Anfangsjahren nach der Errichtung des Gerichtshofs negativ ausgewirkt, dass der Zugang indirekt gestaltet ist und den „Umweg“ über die vorgeschaltete Kommission erfordert. Bis zum Jahr 1986 leitete die Kommission keinen einzigen Fall an den Gerichtshof weiter. Diese Situation verdammt die Richter zur Untätigkeit (mit Ausnahme ihrer Gutachterfunktion nach Artikel 64 AMRK). Eine Erklärung hierfür liegt sicherlich in der spezifischen Entstehungsgeschichte des Systems. Die IAMRK existierte lange vor dem Gerichtshof und übernahm mit der Beurteilung der Individualbeschwerden nach und nach auch eine quasi-juristische Funktion. Mit der Errichtung des IAGMR änderte sich die Situation, nun sollte der Gerichtshof als Hauptrechtssprechungsorgan des Systems fungieren und die Kommission ihm zuarbeiten. Die Kommission schien zunächst aber nicht bereit, ihre etablierte Position an den neu errichteten Gerichtshof abzutreten.<sup>33</sup> Es dauerte rund ein Jahrzehnt, bis die IAMRK den Rollenwechsel akzeptierte. Erst ab den 1990er Jahren überwies sie, wenn zunächst auch zögerlich, regelmäßig einzelne Fälle an den Gerichtshof (zum Beispiel 3 Fälle im Jahr 1990 oder 7 in 1999).<sup>34</sup> Mittlerweile scheint die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Gerichtshof problemlos zu funktionieren, dies belegt die kontinuierlich steigende Anzahl an Fällen, die dem IAGMR jährlich vorgelegt werden.<sup>35</sup> Im

---

<http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/todasRatEng.pdf> (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

<sup>33</sup> *Allain* (Fn. 29), S. 114.

<sup>34</sup> *IAMRK*, Annual Report 2008, Chap. III, abrufbar unter: <http://www.cidh.org/annualrep/2008eng/Chap3.c.eng.htm> (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

<sup>35</sup> Eine andere Begründung für die geringen Fallzahlen des Gerichtshofs in dessen Anfangsjahren liefert der frühere Kommissionspräsident *Robert K. Goldman*. Er argumentiert, dass sensible Fragen, z. B. wie mit nationalen Amnestieergelungen umzugehen sei, Neuland für internationale Menschenrechtsorgane gewesen seien. Es existierte keine Rechtsprechung zu diesem Thema. Laut *Goldman* sei daher die IAMRK der Ansicht gewesen, die Zeit sei noch nicht reif,

Jahr 2001 hat sich die Zusammenarbeit von Kommission und Gerichtshof zudem auch formal geändert. Mit dem Inkrafttreten einer neuen Verfahrensordnung der Kommission ist diese gehalten, jede Beschwerde an den Gerichtshof weiterzuleiten, wenn der betroffene Staat die Empfehlungen nicht in der vorgeschriebenen Frist umsetzt (und die Zuständigkeit des IAGMR anerkannt hat). Bei ihrer Entscheidung soll die Kommission die Position des Beschwerdeführers maßgeblich berücksichtigen, Art. 44 II lit. a der Verfahrensordnung (VO).<sup>36</sup> Das Nichtweiterleiten einer Beschwerde bedarf einer begründeten Mehrheitsentscheidung (Art. 44 I VO).

Doch trotz insgesamt steigender Beschwerdezahlen, einer vermehrten Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshofs sowie einer verbesserten Zusammenarbeit von Kommission und Gerichtshof werden weiterhin sehr wenige Verfahren vor dem IAGMR eröffnet – vor allem aufgrund von äußerst knappen Ressourcen. Die Kommission und der Gerichtshof müssen mit einem Bruchteil des Budgets sowie Personals auskommen, das zum Beispiel dem europäischen Menschenrechtssystem zur Verfügung steht. Während der EGMR im Jahr 2008 über ein Budget von rund 53,5 Mio. € verfügte und neben seinen 47 Richtern noch weitere 600 Mitarbeiter beschäftigte,<sup>37</sup> musste sich der IAGMR mit umgerechnet ca. 1,2 Mio. €, sieben Richtern und 13 An-

wälten begnügen.<sup>38</sup> Trotz steigender Beschwerdezahlen ist das Budget der Kommission und des Gerichtshofs über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben.<sup>39</sup> Beide Institutionen sind nicht in der Lage, Vollzeit zu arbeiten und treffen sich in der Regel zu drei bis vier regulären Sitzungsperioden pro Jahr, die jeweils ein bis zwei Wochen dauern. Auch wenn die Beschwerdezahlen auf jährlich über 1.000 angestiegen sind, trifft die Kommission in der Regel nur rund 60 bis 70 Zulässigkeitsentscheidungen pro Jahr.<sup>40</sup> Zudem ist der Gerichtshof nach Einschätzung von Experten mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage, mehr als 10–15 Fälle pro Jahr zu behandeln.<sup>41</sup> Um einen Kollaps des Systems zu vermeiden, ist der IAGMR gezwungen, seine Arbeit durch zusätzliche Quellen zu finanzieren. Zu den regelmäßigen Geldgebern zählen unter anderem die Europäische Union, die Interamerikanische Entwicklungsbank und das Land Costa Rica. Insbesondere die Zahlungen des Mitgliedstaats haben jedoch Kritik hervorgerufen, da eine Einschränkung der gerichtlichen Unabhängigkeit befürchtet wird.<sup>42</sup>

### 3. Die Verfahrensdauer

Eine exemplarische Untersuchung aller Verfahren, die in den Jahren 2001 bis einschließlich 2003 mit einem Urteil des IAGMR endeten, ergab eine durchschnittli-

---

dem Gerichtshof solche Fragen vorzulegen. Stattdessen hätte die Kommission die späteren Urteile zunächst in ihren Empfehlungen vorbereitet (Interview, Washington, September 2007). Während diese Argumentation für sehr sensible, umstrittene Rechtsmaterien sicherlich plausibel ist, erklärt sie jedoch nicht, warum in den ersten Jahren überhaupt keine Fälle an den IAGMR weitergeleitet wurden.

<sup>36</sup> Verfahrensordnung der IAMRK, abgedruckt in: *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 171ff.

<sup>37</sup> *EGMR*, Annual Report 2008, abrufbar unter: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL\\_REPORT\\_2008.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf) (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

<sup>38</sup> Die Angaben zum Budget stammen aus: *IAGMR* (Fn. 27), S. 81. Die Angaben zur Mitarbeiterzahl des Gerichtshofs stammen aus: *Robert K. Goldman*, History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights, in: *Human Rights Quarterly* 2009, S. 856-887 (S. 883).

<sup>39</sup> Das Budget der Kommission machte in den vergangenen Jahren stets nur rund 4% des gesamten OAS Budgets aus, das Budget des Gerichtshofs sogar nur rund 2%. *IAGMR* (Fn. 27), S. 81.

<sup>40</sup> Siehe Jahresberichte der *IAMRK* (Fn. 18).

<sup>41</sup> Interview mit *Michael Camilleri*, Anwalt beim *Center for Justice and International Law* (CEJIL), Washington, August 2007.

<sup>42</sup> *Allain* (Fn. 29), S. 121.

che Verfahrensdauer von 7,5 Jahren.<sup>43</sup> Die zum Teil exzessive Verfahrensdauer ist einer der von NRO am häufigsten kritisierten Aspekte des interamerikanischen Systems. Angesichts der Tatsache, dass die Opfer in der Regel schon jahrelange Prozesse auf nationaler Ebene durchlaufen haben, ist ihre Desillusionierung im Hinblick auf einen Zugang zu Gerechtigkeit verständlich. Es ist problematisch, wenn der IAGMR häufig anmahnt, die Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten müssten innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden, weil ansonsten das in der Konvention verankerte Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzt würde, gleichzeitig aber die Verfahren vor dem Gerichtshof selbst diesem Kriterium nicht genügen. Gemessen an seinen eigenen Standards gewährleistet der IAGMR häufig ebenfalls keinen effektiven Rechtsschutz.

Ein Aspekt, der sich neben den knappen Ressourcen negativ auf die Verfahrensdauer auswirkt, und auf den die Institutionen keinen Einfluss haben, ist die Art der zu untersuchenden Rechtsverletzungen. Die Kommission und der Gerichtshof wurden in der Vergangenheit mehrheitlich mit massiven und zum Teil systematischen Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verschwindenlassen und extralegalen Hinrichtungen konfrontiert.<sup>44</sup> Bei der Aufarbeitung solch schwerwiegender Rechtsverlet-

zungen in großer Zahl sind die interamerikanischen Institutionen in der Vergangenheit häufig an ihre Grenzen gestoßen. Exemplarisch sei hier auf den von der Kommission untersuchten Fall *Pasache Vidal et al.* verwiesen, der aus 25 Einzelbeschwerden aus den Jahren 1984 bis 1993 besteht, die das Verschwindenlassen beziehungsweise extralegale Hinrichtungen von insgesamt 119 Personen in Peru betreffen. Die Verfahrensdauer für die 25 Einzelbeschwerden betrug zwischen 7 und 13 Jahren.<sup>45</sup>

Wenn zudem die Betroffenen nicht in der Lage sind, ihre Beschuldigungen zu belegen – das Beibringen von Beweismaterial ist im Falle von Verschwindenlassen nahezu unmöglich, da es ja gerade Sinn und Zweck dieses Verbrechens ist, keinerlei Nachweis über den Verbleib einer Person zu ermöglichen – muss die Kommission selbst aufwendige Untersuchungen durchführen, was sich angesichts der äußerst knappen Ressourcen in einer überlangen Verfahrensdauer niederschlägt. Häufig mangelt es den beteiligten Regierungen an der Bereitschaft, bei der Aufklärung der Fälle mitzuarbeiten. Die Aufforderung der Kommission, Informationen zu einer Beschwerde bereitzustellen, wird vielfach von den Staaten schlicht ignoriert oder aber nur mit erheblicher Verspätung erfüllt, so zum Beispiel im Fall der 119 verschwundenen beziehungsweise getöteten Personen in Peru. Hier kam die peruanische Regierung ihrer Auskunftspflicht entweder gar nicht oder erst nach Jahren nach.

Die interamerikanischen Institutionen haben jedoch 2001 mit einer Verfahrensreform auf das Problem reagiert. Das gesamte Verfahren wurde gestrafft, unter anderem wurde die Frist für die Staaten, in der sie auf die Vorwürfe reagieren können, verkürzt und die Möglichkeit, wiederholte Fristverlängerungen zu beantragen, abge-

<sup>43</sup> Der Berechnung liegen 26 Urteile zugrunde. Gerechnet wurde vom Datum der Einreichung der Beschwerde bis zum Datum des Sach- bzw. Reparationsurteils. 7 Verfahren wurden innerhalb von bis zu 5 Jahren abgeschlossen, 13 innerhalb von 10 Jahren und 6 in einer Zeitspanne von über 10 Jahren. Die Daten entstammen der Internetseite des IAGMR (<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>).

<sup>44</sup> Neben Verletzungen justizieller Rechte (Art. 8 und 25 AMRK) zählen vor allem Verletzungen des Rechts auf menschenwürdige Behandlung (Art. 5 AMRK), des Rechts auf Freiheit (Art. 7 AMRK) sowie des Rechts auf Leben (Art. 4 AMRK) zu den am häufigsten verletzten Rechten. IAGMR (Fn. 27), S. 77. Zum Vergleich: Lediglich rund 9 % aller Verletzungen die bislang vom EGMR festgestellt wurden, betrafen das Recht auf Leben (Art. 1 EGMR) bzw. das Verbot von Folter (Art. 2 EGMR). EGMR (Fn. 19), S. 6.

<sup>45</sup> IAMRK, Case 10.247 et al., Report No. 101/01, 11. Oktober 2001.

schafft.<sup>46</sup> Zudem hat der Gerichtshof die Hauptverhandlung erheblich verkürzt (von 5-10 Tage auf rund 1,5 Tage). Die Verkürzung der Anhörungsfristen wird jedoch von NRO kritisch beurteilt, da dadurch auch die Möglichkeit, Zeugen und Beweise zu präsentieren, eingeschränkt wird.<sup>47</sup> Insgesamt haben die Reformen aber zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer beigetragen. Nach eigenen Angaben betrug diese vor dem IAGMR vor den Änderungen im Schnitt ca. 40 Monate und verkürzte sich nach Inkrafttreten der Reformen auf durchschnittlich 19 Monate.<sup>48</sup>

#### 4. Der Verfahrensverlauf

Während beim Zugang und der Verfahrensdauer erhebliche Rechtsschutzdefizite festzustellen sind, ist der Verlauf des Individualbeschwerdeverfahrens selbst als effektiv zu bewerten. In den Worten eines NRO-Mitarbeiters mit Prozesserfahrung:

“At the victim level I would say it is generally a process that legitimizes victims, that gives them voice, that allows them real hearing, often times for the first time...”.<sup>49</sup>

Die Beschwerdeführer erhalten in der Regel die Möglichkeit, gleichberechtigt am Verfahren teilzunehmen, um ihre Argumente und Beweise (schriftlich oder mündlich) vorzubringen, die dann in die Bewertung des Sachverhalts mit einfließen. Darüber hinaus haben beide Institutionen unterschiedliche Strategien entwickelt, um Obstruktionsversuche der Regierungen zu unterbinden, unter anderem durch eine großzügige Auslegung der Zulassungskri-

terien. Häufig beantragen beschuldigte Regierungen, Beschwerden aufgrund der Nichteinhaltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für unzulässig zu erklären. Regelmäßig wird die Nichterschöpfung des nationalen Rechtswegs als Argument vorgebracht.<sup>50</sup> Die Kommission hat dieses Recht der Regierungen insofern beschränkt, als sie festgelegt hat, dass dieses Argument lediglich in der Anfangsphase des Verfahrens vorgebracht werden kann, andernfalls müsse unterstellt werden, der Staat hätte stillschweigend darauf verzichtet.<sup>51</sup> Darüber hinaus vertritt sie die Position, dass die Regierung die Beweislast trägt, wenn es darum geht, nachzuweisen, dass der nationale Rechtsweg nicht ausgeschöpft wurde und nicht etwa der Beschwerdeführer.<sup>52</sup> Das Nichtausschöpfen formal vorhandener Rechtsmittel führt somit im interamerikanischen System nicht automatisch zur Abweisung einer Individualbeschwerde. Vielmehr hat der Gerichtshof klargestellt, “... the persons must be offered the real possibility of filing a simple and prompt recourse...”.<sup>53</sup>

Andernfalls sind Beschwerdeführer vom Kriterium der Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs befreit.

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Gewährleistung eines störungsfreien Ablaufs des Verfahrens ist die von beiden Institutionen angewendete Strategie der Beweislastumkehr. Im Allgemeinen muss die Partei, die eine Rechtsverletzung behauptet, diese auch nachweisen. Gerade bei Men-

<sup>46</sup> Siehe Verfahrensordnung der IAMRK und des IAGMR abgedruckt in: *OAS/IACHR* (Fn. 4), S. 171ff. und S. 209ff.

<sup>47</sup> Interview *Camilleri* (Fn. 41).

<sup>48</sup> Intervention of the President of the Inter-American Court of Human Rights Judge Cecilia Medina Quiroga before the Plenary of the General Assembly of the Organization of American States, June 3, 2009, abrufbar unter: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina\\_03\\_06\\_09\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina_03_06_09_ing.pdf) (zuletzt besucht am 30. Januar 2012).

<sup>49</sup> Interview *Camilleri* (Fn. 41).

<sup>50</sup> In der AMRK selbst sind diverse Ausnahmen von dieser Regel vorgesehen, wenn z. B. das innerstaatliche Recht kein rechtsstaatliches Verfahren zur Verfügung stellt, der Partei der Zugang zu innerstaatlichen Rechtsmitteln verweigert wurde, oder die abschließende Entscheidung über ein Rechtsmittel in unberechtigter Weise verzögert worden ist (Art. 46 II lit. a-c AMRK).

<sup>51</sup> *IAMRK* (Fn. 45), Abs. 151ff.

<sup>52</sup> *IAMRK*, Informe No. 66/00, Caso 12.191, 3. Oktober 2000, Abs. 8ff.

<sup>53</sup> *IAGMR*, Case of the Constitutional Court ./ Peru, Urteil vom 31. Januar 2001, Series C No. 71, Abs. 90.

schenrechtsverletzungen ist dies aber für die Opfer beziehungsweise Angehörigen häufig nicht möglich, da allein staatliche Stellen über die notwendigen Beweise verfügen, wenn solche überhaupt existieren. Verweigert eine Regierung die Kooperation, hat die Kommission in der Vergangenheit versucht, nachzuweisen, dass es bestimmte systematische Praktiken in einem Land gibt, die die Menschenrechte verletzen – zum Beispiel mit Hilfe offizieller Berichte internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen – und dass eine konkrete Individualbeschwerde in das Bild dieser systematischen Rechtsverletzungen passt. Dies reichte ihr als Nachweis der begangenen Rechtsverletzung. In solchen Fällen musste nicht der Beschwerdeführer die konkrete Rechtsverletzung nachweisen, sondern der betroffene Staat hätte nachweisen müssen, dass er die behauptete Rechtsverletzung nicht begangen hat, denn

“[i]n contrast to domestic criminal law, in proceedings to determine human rights violations the State cannot rely on the defense that the complainant has failed to present evidence when it cannot be obtained without the State's cooperation.”<sup>54</sup>

Der ordnungsgemäße und störungsfreie Verlauf eines Verfahrens hängt zunächst davon ab, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen Garantien für ein faires Verfahren enthalten und die zuständigen Institutionen autorisieren, auf eventuelle Störungsversuche zu reagieren. Darüber hinaus spielt aber auch eine zentrale Rolle, wie die Organe die Rechtsgrundlagen im konkreten Fall auslegen und interpretieren. Insbesondere die großzügige Auslegung der Zulässigkeitskriterien durch die Kommission – gestützt durch die Rechtsprechung des IAGMR – hat sich als entscheidender Faktor für einen effektiven Rechtsschutz herausgestellt. Gerade angesichts der zahlreichen Zugangsprobleme, mit denen das System zu kämpfen hat, ist es wichtig, die Beschwerden, die es ins Ver-

fahren schaffen, nicht durch eine rigide Auslegung der Vorschriften vorzeitig zu beenden. Andernfalls wäre das Verfahren zur völligen Bedeutungslosigkeit verdammt. Gleichwohl müssen die Kommission und der Gerichtshof die Balance zwischen staatlicher Souveränität und den Interessen der Opfer wahren. Eine zu weit gehende einseitige „Parteinahme“ würde ihre Arbeit diskreditieren. Angesichts der häufig prekären Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsländern erscheint aber ein striktes Pochen auf die Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs nicht angebracht, vielmehr macht es Sinn, dass die interamerikanischen Institutionen auf die Realitäten in ihren Mitgliedstaaten reagieren und die Vorschriften praxisnah anwenden. Nur so kann letztlich das Hauptziel des regionalen Systems gewährleistet werden: der effektive Schutz individueller Rechte.

### 5. *Der Ausgang des Verfahrens*

Die Mehrzahl der von der Kommission für zulässig erklärten Verfahren endet mit der Feststellung einer Rechtsverletzung sowie der eindeutigen Zuschreibung der Verantwortlichkeit für diese Verletzung zu einer staatlichen Behörde. Diese offizielle Feststellung der staatlichen Verantwortlichkeit ist für die Opfer beziehungsweise ihre Angehörigen ein erster wichtiger Schritt in Richtung Gerechtigkeit, nachdem die nationale Justiz häufig die staatliche Verantwortung verneint oder eine effektive juristische Aufarbeitung der Verbrechen nicht stattfindet. In dieser Hinsicht bietet das Individualbeschwerdeverfahren also durchaus einen effektiven Individualrechtsschutz.

Darüber hinaus enden die Verfahren im interamerikanischen System in der Regel mit umfangreichen Wiedergutmachungen. Auf der Basis von Artikel 63 AMRK hat der Gerichtshof in der Vergangenheit den Opfern staatlicher Menschenrechtsverletzungen und/oder Angehörigen die volle Bandbreite möglicher Wiedergutmachungen zuerkannt:

<sup>54</sup> IAGMR, Case of Velásquez-Rodríguez ./ Hon. duras, Urteil vom 29. Juli 1988, Series C No. 4, Abs. 135.

- *Restitution*: Das heißt Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes; zum Beispiel ordnete der Gerichtshof an, einer Person, der die Staatsbürgerschaft von staatlichen Behörden willkürlich aberkannt worden war und die deshalb nicht mehr als Mehrheitseigner der Aktien eines Fernsehsenders fungieren konnte, ihre Rechte als Mehrheitseigner wieder zuzugestehen, einschließlich der entgangenen Dividenden.<sup>55</sup>

- *Monetäre Entschädigung für erlittene materielle und immaterielle Schäden*: Zum Beispiel ordnete der IAGMR für die Opfer eines Massakers (und deren Angehörige), das von einer Todesschwadron mit Verbindungen zum staatlichen Geheimdienst und Militär verübt wurde, eine Entschädigung in Höhe von je US\$ 175.000 an sowie die volle Übernahme der Kosten der medizinischen Versorgung der Überlebenden und der Kosten für die Ausbildung der Kinder der Opfer.<sup>56</sup>

- *Symbolische Entschädigungen*: Unter anderem ordnete der Gerichtshof öffentliche Entschuldigungen an sowie die Errichtung von Gedenkstätten für die Opfer staatlicher Gewalt<sup>57</sup>

- *(Teil-)Erstattung der Prozesskosten*.<sup>58</sup>

- *Strafverfolgung auf nationaler Ebene*: In der Regel ordnet der IAGMR eine effektive strafrechtliche Verfolgung sowie Verurteilung der Täter an.<sup>59</sup>

Neben diesen Entschädigungsmaßnahmen, die in erster Linie den Opfern und ihren Angehörigen zugute kommen, ordnet der Gerichtshof häufig auch *generelle Maßnahmen* an, das heißt er fordert einen Staat entweder dazu auf, ein internationales Abkommen zu ratifizieren (zum Beispiel die Konvention über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Kriegs-

verbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit)<sup>60</sup> oder nationale Gesetze und staatliche Praktiken zu ändern, um sie in Einklang mit den Vorschriften der AMRK zu bringen. Beispiele sind die Anordnung, den Straftatbestand der extralegalen Hinrichtung in das nationale Strafrecht einzuführen, sowie die Anordnung, nationale Amnestiegesetze nicht mehr anzuwenden, da sie nach Einschätzung des Gerichtshofs nicht mit der AMRK vereinbar sind.<sup>61</sup>

Insbesondere die Anordnung genereller Maßnahmen, die explizit die Abänderung nationaler Gesetze und Praktiken fordern, und somit tief in die nationale Souveränität eingreifen, ist nicht unumstritten. Umso erstaunlicher ist es, dass die interamerikanischen Institutionen trotz mangelnder Präzedenzfälle in diesem Bereich als Pioniere bei der Weiterentwicklung des internationalen Rechts fungieren. Zwar begünstigt die Formulierung von Artikel 63 AMRK eine weite Auslegung, es bedurfte jedoch auch der Bereitschaft der Institutionen, die Vorschriften in der Praxis tatsächlich weit auszulegen.<sup>62</sup> Die detaillierten, umfassenden und vor allem innovativen Reparationen haben erheblich zu einer Weiterentwicklung der Reparationsregelungen im internationalen Recht beigetragen.<sup>63</sup>

## 6. Die Umsetzung der Anordnungen durch die Staaten

Für die Beurteilung der Effektivität des Individualrechtsschutzes ist nicht zuletzt von zentraler Bedeutung, inwieweit die Anordnungen von den Staaten befolgt wer-

<sup>55</sup> IAGMR, Case of Ivcher-Bronstein ./ Peru, Urteil vom 6. Februar 2001, Series C No. 74.

<sup>56</sup> IAGMR, Case of Barrios Altos ./ Peru, Urteil vom 30. November 2001, Series C No. 87.

<sup>57</sup> Ebd.

<sup>58</sup> IAGMR (Fn. 53).

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> IAGMR (Fn. 56).

<sup>61</sup> Ebd.

<sup>62</sup> Im Gegensatz dazu, hat sich z. B. der EGMR im Hinblick auf die Reparationen bislang meist strikt am Wortlaut der Konvention (Art. 41 EMRK) orientiert und lediglich monetäre Entschädigungen zugesprochen.

<sup>63</sup> Karin Oellers-Frahm, Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 385-430 (S. 409).

den. In dieser Hinsicht erzielt das interamerikanische System eine gemischte Bilanz:

“The Inter-American system has provided relief to thousands of victims and made significant contributions to non-recurrence of abuses, yet it remains imperfect. While its decisions are rightly heralded for their progressive affirmations of victims’ rights, particularly in the area of reparations, full compliance with the judgments of the Commission and the Court has frequently proven a challenge. It goes without saying that a subsidiary system of human rights protection such as the Inter-American – whose fundamental purpose is to ensure respect for certain basic rights across countries – cannot be considered truly effective unless its judgments are successfully implemented.”<sup>64</sup>

Zunächst einmal muss zwischen Kommissionsberichten und Urteilen des Gerichtshofs unterschieden werden. Nach wie vor endet die Mehrzahl der Verfahren im interamerikanischen System mit einem Kommissionsbericht. Mehrheitlich werden die darin ausgesprochenen Empfehlungen nicht beziehungsweise nicht vollständig von den betroffenen Staaten umgesetzt.<sup>65</sup> Hierbei scheint der rechtliche Status durchaus eine Rolle zu spielen.<sup>66</sup> Während sowohl die Kommission als auch der IAGMR die Auffassung vertreten, die Mitgliedstaaten seien zur Umsetzung der Empfehlungen verpflichtet, wird dies von vielen Staaten nicht akzeptiert.<sup>67</sup> Obwohl beide Institutionen nicht über Sanktionsmöglichkeiten verfügen, sind die Staaten

eher bereit, die rechtlich verbindlichen Urteile des Gerichtshofs zu befolgen.

In Bezug auf die Umsetzung der Anordnungen des Gerichtshofs muss jedoch zwischen den unterschiedlichen Formen differenziert werden: Während (symbolische und monetäre) Entschädigungen in der Regel – wenn auch häufig mit Verspätung – von den OAS-Mitgliedstaaten bezahlt beziehungsweise umgesetzt werden, folgen sie nur selten der Anordnung, die festgestellten Rechtsverletzungen auf nationaler Ebene angemessen strafrechtlich aufzuarbeiten.<sup>68</sup> Eine spektakuläre Ausnahme ist die Verurteilung des ehemaligen peruanischen Präsidenten *Alberto Fujimori* im April 2009 zu einer Haftstrafe von 25 Jahren aufgrund seiner Verstrickung in die während seiner Amtszeit begangenen Menschenrechtsverletzungen. Vergleichsweise häufig werden die Anordnungen, Gesetze und staatliche Praktiken zu ändern, die – wie die Aufforderungen zu nationalen Strafverfolgung – tief in die staatliche Souveränität eingreifen, befolgt, wenn auch nicht im gleichen Ausmaß wie die Anordnungen Schadensersatz zu leisten.<sup>69</sup> Im Hinblick auf diese allgemeinen Trends gibt es jedoch erhebliche Varianzen zwischen den Mitgliedstaaten. Während zum Beispiel Argentinien und Kolumbien gute Fortschritte bei der Urteilsbefolgung gemacht haben, verweigern andere Staaten, wie zum Bei-

<sup>64</sup> Michael J. Camilleri/*Viviana Krsticevic*, Making International Law Stick: Reflections on Compliance with Judgments in the Inter-American Human Rights System, in: Joaquín González Ibáñez (Hrsg.), *Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho*, 2009, S. 235-247 (S. 236).

<sup>65</sup> Für den Zeitraum 2001-2006 berichtete die Kommission z. B., dass lediglich 5,3% ihrer Empfehlungen vollständig befolgt worden seien. Ebd. S. 238.

<sup>66</sup> Interview mit *Carlos Rivera Paz*, Rechtsanwalt der peruanischen Menschenrechtsorganisation *Instituto de Defensa Legal*, Lima, August 2007.

<sup>67</sup> *Jo M. Pasqualucci*, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, 2003, S. 343.

<sup>68</sup> Kerstin Blome, Wie erfolversprechend ist die Reproduktion institutionellen Designs? Individualbeschwerden im Kontext des interamerikanischen Menschenrechtssystems sowie des juristischen Systems der Andengemeinschaft, Universität Bremen, TransState Working Paper No. 144, 2011, S. 22f. Siehe hierzu auch: *Camilleri/Krsticevic* (Fn. 64), S. 241.

<sup>69</sup> *Blome* (Fn. 68), S. 23 oder *Camilleri/Krsticevic* (Fn. 64), S. 241. Zu einer anderen Einschätzung im Hinblick auf die Umsetzung genereller Maßnahmen gelangen jedoch z. B. *Darren Hawkins/Wade Jacoby*, *Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts of Human Rights*, 2008, abrufbar unter: <http://www.stevendroper.com/ECHR%20Hawkins%20and%20Jacoby%20APS%202008.pdf> (zuletzt besucht am 6. Februar 2012).

spiel Trinidad und Tobago, diese vehement.<sup>70</sup>

Am Beispiel des OAS-Mitgliedstaats Peru lässt sich exemplarisch verdeutlichen, dass die politische Situation im betroffenen Land in Bezug auf dessen Bereitschaft zur Befolgung von Urteilen des Gerichtshofs eine nicht unerhebliche Rolle spielt. Das Land litt insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren an einem internen Konflikt, in dessen Verlauf eine Vielzahl schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen begangen wurde, die zahlreiche Beschwerden vor der IAMRK nach sich zogen. Nach einem Staatsstreich im Jahre 1992 versuchte Präsident *Fujimori* der Lage durch einen massiven Militär- und Polizeieinsatz Herr zu werden. Zudem setzte er demokratische und rechtsstaatliche Strukturen und Institutionen zunehmend außer Kraft. Während das autoritäre Regime anfänglich noch mit den regionalen Institutionen kooperierte und sogar einige der Anordnungen des Gerichtshofs umsetzte (zum Beispiel zahlte das Regime zunächst Entschädigungen und entließ auf Anordnung des IAGMR Gefangene),<sup>71</sup> verweigerte es nach der Verkündung einiger unpopulärer Entscheidungen und zunehmender Kritik seitens der interamerikanischen Institutionen am autoritären Regierungsstil jegliche Kooperation und zog sich aus dem System zurück. Den weiterhin vom Gerichtshof durchgeführten Verfahren und den daraus hervorgehenden Urteilen schenkte es keinerlei Beachtung. Nach *Fujimoris* Rücktritt im November 2000 ordnete die Übergangsregierung umgehend zahlreiche Maßnahmen an, um die Menschenrechtslage im Land zu verbessern, unter anderem wurde die Jurisdiktion des IAGMR wieder anerkannt. Darüber hinaus erkannte die Regierung offiziell die Verantwortung für zahlreiche Rechtsverletzungen in noch nicht abgeschlossenen Verfahren sowohl vor der

Kommission als auch dem Gerichtshof an. Neben zahlreichen gütlichen Einigungen, die unter der Aufsicht der Kommission ausgehandelt wurden,<sup>72</sup> setzte die Regierung die Hauptforderungen der zu dieser Zeit vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahren noch vor der Urteilsverkündung um.<sup>73</sup> Der Befolgung der bereits gefällten Urteile des IAGMR wurde seitens der Regierung eine hohe Priorität eingeräumt, sicherlich auch, um der internationalen Gemeinschaft die Rückkehr des Landes zu demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen zu demonstrieren. Diese Politik wurde später von der gewählten Regierung unter Präsident *Toledo* fortgesetzt.<sup>74</sup>

Allerdings erfolgte auch nach der Rückkehr zu demokratischen Strukturen keine umfassende gerichtliche Aufarbeitung der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene. Mit Ausnahme einiger spektakulärer Fälle müssen hochrangige Militär- oder Polizeikräfte in der Regel nach wie vor nicht mit einer Strafverfolgung rechnen. Neben politischem Willen bedarf es auch der Unabhängigkeit von Richtern und Staatsanwälten. Diese ist jedoch in Peru – und in anderen Ländern der

<sup>70</sup> *Camilleri/Krsticevic* (Fn. 64), S. 242.

<sup>71</sup> *Douglass Cassel*, Peru withdraws from the Court: Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge? In: *Human Rights Law Journal* 1999, S. 167-175 (S. 167).

<sup>72</sup> Gemäß einer gemeinsamen Pressemitteilung der Kommission und dem peruanischen Justizminister wurden rund 50% der gegen Peru anhängigen Beschwerden im Rahmen der von der neuen Regierung verfolgten Menschenrechtspolitik gütlich beigelegt. *IACHR*, Joint Press Release, abrufbar unter: <http://www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm> (zuletzt besucht am 17. Februar 2012).

<sup>73</sup> *Blome* (Fn. 68), S. 25.

<sup>74</sup> Allerdings verschlechterte sich die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den interamerikanischen Institutionen nach der Wahl Alan Garcías zum Präsidenten im Jahr 2006 erneut angesichts von Untersuchungen der Kommission hinsichtlich von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit der ersten Amtsperiode Garcías in den 1980ern. Interview mit *Farid Kahhat*, vom *Center for Sociological, Economical, Political, and Anthropological Studies*, der katholischen Universität Peru, Lima, August 2007. Dies Beispiel verdeutlicht, dass nicht allein das politische System eine Rolle spielt, sondern auch die Haltung einzelner, einflussreicher Politiker.



Region – häufig nicht gegeben, Korruption im Justizwesen ist ein weitverbreitetes Problem.<sup>75</sup> Zudem behindern häufig Amnestiegesetze oder Verjährungsfristen eine strafrechtliche Verfolgung.

Darüber hinaus fehlt es den Menschenrechtsinstitutionen an Rückhalt und Unterstützung durch die politischen Organe der OAS. Der Generalversammlung wird in Artikel 65 AMRK eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Urteile durch die Staaten zugedacht, die sie bislang in der Praxis nicht erfüllt. So gab es bislang kaum Debatten darüber, wie mit nichtbefolgenden Staaten umzugehen sei. Nach Ansicht von *Douglass Cassel* lässt sich der mangelnde politische Rückhalt der interamerikanischen Institutionen mit einer schwachen Verankerung von Menschenrechtsnormen in den nationalen Systemen erklären.<sup>76</sup> Auch über 10 Jahre nach dieser Einschätzung hat sich die Situation nicht grundlegend geändert. Es fehlt weiterhin an politischer Unterstützung für die Kommission und den Gerichtshof. Die beiden Institutionen versuchen jedoch, die mangelnde Kontrolle seitens politischer Organe zu kompensieren, indem sie selbst eine Kontrollfunktion übernehmen. Die Kommission veröffentlicht seit 2001 den aktuellen Stand der Umsetzung aller Empfehlungen in ihren jährlichen Berichten und der Gerichtshof verabschiedet in unregelmäßigen Abständen Resolutionen, in denen er den Stand der Urteilsbefolgung auf der Basis von Informationen der beteiligten Parteien beurteilt. Darüber hinaus wachen auch NRO – insbesondere die, die am Verfahren direkt beteiligt waren – über die Umsetzung und informieren die interamerikanischen Institutionen regelmäßig über Fortschritte und Versäumnisse, so dass sich die Kommission und der Gerichtshof nicht allein auf die Berichte der Regierungen stützen müssen.

## V. Fazit

Im Hinblick auf die Effektivität des Individualrechtsschutzes im Kontext des interamerikanischen Menschenrechtssystems lässt sich eine gemischte Bilanz ziehen. Problematisch sind vor allem der erschwerte Zugang zum Verfahren, die häufig überlange Verfahrensdauer, die unzureichende Umsetzung der Kommissionsempfehlungen sowie der Anordnungen des Gerichtshofes, Strafverfahren auf nationaler Ebene durchzuführen. Äußerst effektiv sind demgegenüber der Verlauf des Verfahrens und die Entscheidungen sowie relativ effektiv die Umsetzung der Urteile im Hinblick auf Entschädigungen und generelle Maßnahmen.

Wie in den vorangegangenen Abschnitten ausgeführt, ist eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren für diese Kombination aus effektiven und weniger effektiven Verfahrenselementen verantwortlich. Diese Faktoren lassen sich grob unter die Kategorien *Verfahrensdesign (einschließlich der Rechtsgrundlagen)*, *institutionelle Dynamiken*, *politische sowie sozio-ökonomische Strukturen in den Mitgliedstaaten* sowie *politische Unterstützung durch Staaten und OAS-Organen* subsumieren, um nur die wichtigsten zu nennen.

Hinsichtlich der Effektivität eines Verfahrens spielt zunächst das Design eine wesentliche Rolle, zum Beispiel behindern die mangelnde obligatorische Zuständigkeit des Gerichtshofes und die bislang fehlende Prozesskostenbeihilfe den Zugang zum Verfahren erheblich. Anfänglich hat zudem der indirekte Zugang den Weg für Betroffene zum Gericht verwehrt. Verschärft wird die Zugangsproblematik durch den unzureichenden Bekanntheitsgrad des Verfahrens. Aber auch die mangelnde politische Unterstützung der Mitgliedstaaten macht sich negativ bemerkbar, unter anderem bei der unzureichenden Ressourcenausstattung. Die interamerikanischen Institutionen sind chronisch unterfinanziert und mit zu wenig Personal ausgestattet, was sich erheblich auf die Verfahrensdauer auswirkt. Auch fehlt es den Institutionen

<sup>75</sup> U.a. Interview *Mujica Petit* (Fn. 24).

<sup>76</sup> *Cassel* (Fn. 71), S. 169f.

eindeutig an politischem Rückhalt durch die OAS Organe.

Positiv wirken sich hingegen die von den Institutionen selbst angestoßenen Reformen aus, unter anderem zur Stärkung der Rolle des Beschwerdeführers im Verfahren oder zur Optimierung des Verfahrensverlaufs sowie die großzügige und innovative Auslegung der Konvention und der Verfahrensordnungen. Hierdurch werden ein ordnungsgemäßer Verfahrensverlauf gewährleistet und Blockaden durch die Staaten vermieden. Des Weiteren tragen die klaren Entscheidungen, die die Verantwortung für die Rechtsverletzungen eindeutig zuschreiben sowie umfassende und innovative Entschädigungen anordnen, zur Effektivität des Individualrechtsschutzes bei. Die institutionellen Dynamiken allein können den Mangel an politischem Rückhalt aber letztlich nicht völlig ausgleichen. Interessanterweise ist dies aber nicht allein eine Frage der politischen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Während in den letzten Jahrzehnten demokratische Strukturen immer weitere Verbreitung in der Region fanden, bot diese Entwicklung für sich genommen noch keine Gewähr für einen Erfolg des interamerikanischen Systems, der mit dem des europäischen Systems vergleichbar wäre. Weder hat die Generalversammlung der OAS bei der Überwachung der Urteilsbefolgung eine ähnlich aktive Rolle wie das Ministerkomitee des Europarates eingenommen, noch haben einflussreiche Staaten wie die USA oder Kanada ihre feindliche Haltung gegenüber dem System geändert. Ohne substantiellen Rückhalt in den Mitgliedstaaten, der sich in ausreichenden Ressourcen und einer verlässlichen Urteilsbefolgung beziehungsweise politischem Druck auf notorische Verweigerer niederschlägt, ist aber kaum eine Verbesserung zu erwarten. Gleichwohl haben die interamerikanischen Institutionen in den vergangenen Jahrzehnten ein angesichts der problematischen Rahmenbedingungen erstaunliches Maß an Rechtsschutz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen gewährleistet.

## UNESCO und der Schutz der Menschenrechte – Sonderweg oder Sackgasse?

Klaus Hüfner

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Der CR-Ausschuss als Nebenorgan des Exekutivrates
- III. Individualbeschwerden im Vergleich
- IV. Vorschläge für die zukünftige Arbeit

### I. Einführung

Für viele Politiker und auch Wissenschaftler erscheint es verwunderlich, dass die UNESCO als eine internationale Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur auch über Mechanismen verfügt, die dem Schutz der Menschenrechte gewidmet sind. Aber bereits ein Blick in die UNESCO-Verfassung verdeutlicht den hohen Stellenwert der Menschenrechte im Aufgabenspektrum der Organisation. Denn nach Artikel I Absatz 1 der UNESCO-Verfassung, die am 16. November 1945 angenommen wurde, besteht das Ziel der Organisation darin,

*„durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind“<sup>1</sup>.*

Das Hauptinteresse der UNESCO auf dem Gebiet der Menschenrechte gilt

- dem Recht auf Bildung;
- der Meinungs- und Ausdrucksfreiheit;

- den Rechten in den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Kommunikation; sowie
- der Erziehung, Lehre und Forschung über Menschenrechte.

In über 60 Jahren seit Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die VN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 hat die UNESCO zahlreiche Aktivitäten zu deren Verwirklichung unternommen. Neben einem umfassenden Bildungs- und Forschungsprogramm sowie zahlreichen Veröffentlichungen führten die normsetzenden Aktivitäten zu entsprechenden Übereinkommen, Erklärungen und Empfehlungen. Eine große Zahl dieser Instrumente bezieht sich direkt oder indirekt auf Menschenrechte, welche in die Zuständigkeitsbereiche der UNESCO fallen. Für dieses breite Spektrum von Aktivitäten sind im Sekretariat sowohl die Sektoren Sozial- und Geisteswissenschaften sowie Bildung als auch das Büro für internationale Standards und Rechtsfragen zuständig.

Allerdings gibt es keine koordinierende Instanz im UNESCO-Sekretariat, um dem hohen Anspruch gerecht zu werden, dass sämtliche Aktivitäten der Organisation auf der Grundlage der Menschenrechte (human rights-based approach) erfolgen. Eine im Frühjahr 2001 vom Exekutivrat geforderte, umfassende Strategie und Arbeitsplanung führte Ende Juli 2001 zur Gründung einer Task Force des Sekretariats und zu einem intersektoralen Konsultationsprozess, der jedoch ohne sichtbare Konsequenzen blieb.

<sup>1</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

## II. Der CR-Ausschuss als Nebenorgan des Exekutivrates

Zusätzlich zu den Staatenberichtsverfahren zur Überwachung der Einhaltung von UNESCO-Übereinkommen existiert seit 1978 in der UNESCO ein vertrauliches Verfahren, mit dem Beschwerden („Mitteilungen“) über Einzelfälle untersucht werden können. Aber diese Mitteilungen müssen sich auf Menschenrechtsverletzungen beziehen, die in die Zuständigkeit der UNESCO auf den Gebieten der Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation fallen.

Obwohl die UNESCO ein deutlich definiertes Mandat hat, sich um den Schutz der Menschenrechte zu kümmern, obwohl die Organisation seit über 30 Jahren Verfahren entwickelt hat, die zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes beitragen, ist in der letzten Dekade die Kritik nicht verstummt. Sie wird vor allem seitens der Mitgliedstaaten immer lauter artikuliert, erfolgt aber auch durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die im Menschenrechtsschutzbereich aktiv tätig sind und dem UNESCO-Verfahren wenig Aufmerksamkeit schenken. Im Mittelpunkt dieser Kritik steht der Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen (Committee on Conventions and Recommendations; CR-Ausschuss) mit seinem vertraulichen Verfahren zur Behandlung von Einzelfällen.

Im Folgenden sollen zunächst die beiden Aufgabenbereiche des CR-Ausschusses diskutiert werden. Im Anschluss daran werden die unterschiedlichen Positionen behandelt, die sich aus den zum Teil sehr heftigen Diskussionen vor allem im Kontext der zweiten Aufgabe herauskristallisiert haben. Abschließend erfolgt eine persönliche Bilanzierung mit Vorschlägen zur Überwindung der Krise.

Beim CR-Ausschuss handelt es sich um ein Nebenorgan (subsidiary body) des Exekutivrates der UNESCO, der sich spätestens seit 1995 aus 58 Mitgliedstaaten zusam-

men setzt.<sup>2</sup> Das heißt, der Ausschuss besteht derzeit aus 30 Regierungsvertretern, die vom Exekutivrat auf zwei Jahre gewählt werden und nicht als Sachverständige in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind, wie es in den Menschenrechtsvertragsorganen der Vereinten Nationen der Fall ist. Die Wahl erfolgt nach einem regionalen Schlüssel: Die Gruppe Westeuropa und Andere Staaten ist mit fünf Staaten vertreten (derzeit Frankreich, Italien, Österreich, Spanien, USA). Osteuropa ist ebenfalls mit fünf Staaten vertreten, darunter die EU-Staaten Tschechische Republik und Slowakische Republik.

Der CR-Ausschuss erfüllt seit 1978 zwei Aufgaben:

- Überwachung der Anwendung einer Reihe von normsetzenden Instrumenten der UNESCO im Rahmen von Staatenberichtsverfahren (Übereinkommen und Empfehlungen) und
- Behandlung von Beschwerden, die sich auf Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen beziehen.

Ursprünglich war der Ausschuss lediglich mit der ersten Aufgabe betraut worden. 1965 entschied der Exekutivrat der UNESCO, dass die regelmäßigen Staatenberichte von einem Sonderausschuss des Exekutivrates überprüft werden sollen. Konkreter Anlass waren das 1960 von der Generalkonferenz der UNESCO verabschiedete Übereinkommen und die Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen, so dass sich der Sonderausschuss auf diese Aufgabe konzentrierte. Zwischen 1967 und 1970 wurde dieser

<sup>2</sup> 1991 hat die 26. Generalkonferenz auf Initiative Japans beschlossen, die Zusammensetzung des Exekutivrates weiter zu „verstaatlichen“. Seitdem werden die Mitgliedstaaten und nicht mehr „von den Mitgliedstaaten ernannte Delegierte“ gewählt. Während vorher die „Delegierten“ auf vier Jahre ohne die Möglichkeit einer anschließenden Wiederwahl gewählt wurden, ist eine anschließende Wiederwahl der Mitgliedstaaten zulässig. Die 1989 auf der 25. Generalkonferenz gewählten Persönlichkeiten durften bis 1993 als Mitglieder des Exekutivrates tätig sein. 1995 wurde die Mitgliederzahl des Exekutivrates von 51 auf 58 erhöht.

Ausschuss unter dem Namen Sonderausschuss über Diskriminierung im Bildungswesen (Special Committee on Discrimination in Education) geführt und 1970 in Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen im Bildungswesen (Committee on Conventions and Recommendations in Education; CRE) umbenannt. Aufgrund des um die zweite Aufgabe erweiterten Mandats trägt seit 1978 der Ausschuss den heutigen Namen.

### 1. Erste Aufgabe: Staatenberichte

Artikel VIII der UNESCO-Verfassung sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat regelmäßig in einer von der Generalkonferenz zu bestimmenden Form über die Maßnahmen berichtet, die er aufgrund von Empfehlungen und Übereinkommen der Organisation getroffen hat.

1968 beauftragte die Generalkonferenz den Exekutivrat, ein Organ einzurichten, um die Umsetzung der Übereinkommen oder Empfehlungen zu überprüfen. Dabei handelt es sich jedoch nur um die Prüfung derjenigen Staatenberichte, welche dem Ausschuss ausdrücklich übertragen wurden. Wie erwähnt, beauftragte der Exekutivrat den Ausschuss bereits 1965, die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens und der Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen von 1960 zu überprüfen. 1978 kamen die Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens von 1970 und der Empfehlung über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übertragung von Kulturgut von 1964 hinzu. Seit 1983 überprüft der Ausschuss die Staatenberichte zur überarbeiteten Empfehlung zur technischen und beruflichen Bildung von 1974 beziehungsweise 2001, seit 1985 die Empfehlung von 1974 über die Erziehung zu internationaler Verständigung und Zusammenarbeit und zum Frieden sowie die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu der 1995 sechs weitere Instrumente hinzukamen. Seit 1987 befasst sich der Ausschuss auch mit den Staatenberichten zur

Empfehlung über die Entwicklung der Erwachsenenbildung von 1976.

Weiterhin offen bleibt die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens zur technischen und beruflichen Bildung von 1989, die erstmals im Jahre 2012 erfolgen sollte. Angesichts der geringen Zahl von insgesamt 17 Ratifikationen hat die Organisation relativ spät, nämlich erst nach 20 Jahren entschieden, eine Sachverständigengruppe einzusetzen, um damit zusammenhängende Gründe zu erfahren. Der externe Sachverständigenbericht konnte erst im Herbst 2011 diskutiert werden, ohne dass bereits konkrete Konsequenzen daraus gezogen wurden.

An dieser Stelle sei bereits auf die Unterschiede bei der Erfüllung der Berichtspflichten hingewiesen. Während bei Übereinkommen lediglich die Vertragsstaaten berichtspflichtig sind, werden bei Empfehlungen alle Mitgliedstaaten der Organisation aufgefordert, Berichte zu erstellen. Falls von der Generalkonferenz nicht anders entschieden, sind die Berichte alle vier Jahre zu erstatten, faktisch ergeben sich jedoch längere Zeiträume, die zwischen fünf und acht Jahren liegen.

Auf seiner 177. Sitzung im Herbst 2007 hat der Exekutivrat ein spezifisches Mehr-Ebenen-Verfahren zur Überwachung der Umsetzung dieser drei Übereinkommen und elf Empfehlungen verabschiedet. Bei der Überprüfung der Staatenberichte nimmt der jeweils zuständige Sektor im UNESCO-Sekretariat eine wichtige Rolle ein. Er ist für den Entwurf eines Fragebogens zuständig und erstellt eine Zusammenfassung über die von den Vertragsstaaten zu den Übereinkommen zugesandten Informationen. Diese Staatenberichte erfolgen im Allgemeinen auf der Grundlage von Leitlinien sowie eines Fragebogens, den der Exekutivrat nach Vorlage durch das Sekretariat und Diskussion im CRAusschuss verabschiedet hat.

Ähnlich ist es bei der Zusammenfassung der Informationen zu den Empfehlungen, die über einen konsolidierten Bericht erfolgt, wobei das Sekretariat auch UNESCO-

Nationalkommissionen und NGOs konsultieren soll. Diese Prozesse führten jedoch zu deutlichen Informationsverlusten, da sämtliche Informationen der einzelnen Staatenberichte lediglich zusammengefasst vorgelegt werden.

Diese Berichtsentwürfe gehen dann an den CR-Ausschuss, der gegebenenfalls Kommentare und Empfehlungen abgeben soll, bevor sie an den Exekutivrat weitergeleitet werden. Der Exekutivrat leitet sie dann mit seiner Stellungnahme an die alle zwei Jahre tagende Generalkonferenz, die ihrerseits eine Stellungnahme abgibt oder eine Entschließung mit ihren Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Entscheidungen verabschiedet.

#### a. Niedrige Berichtsmoral der Staaten

Aufgrund der Tatsache, dass nur eine geringe Zahl der Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten nachkommt, dass viele Berichte verspätet eingereicht werden, und dass Berichte in einigen Fällen zu allgemein gehalten und für den analytischen Bericht des Sekretariats kaum verwendbar sind, befindet sich das gesamte Staatenberichtssystem der UNESCO im CR-Ausschuss in einer sichtbaren Krise.

Hierzu sei folgendes Beispiel genannt. 2007 erfolgte die 7. Beratung zum Übereinkommen und zur Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen. Die Zahl der Ratifizierungen ist bereits sehr niedrig. In den letzten 50 Jahren hat mit 97 Vertragsstaaten nur knapp die Hälfte der heute 195 UNESCO-Mitgliedstaaten dieses Übereinkommen ratifiziert (Stand: 1. Dezember 2011).<sup>3</sup>

Aber auch die Rücklaufquoten waren sehr gering; mit 36 von damals 91 Vertragsstaaten hatten weniger als 40 Prozent ihre

Pflichten erfüllt. Bei insgesamt 51 Berichten von damals 193 UNESCO-Mitgliedstaaten lag der Rücklauf bei unter 27 Prozent.

#### b. Beispiele für weitere Schwachstellen

Im November 1997 verabschiedete die UNESCO-Generalkonferenz ihre Empfehlung zur Stellung des Hochschulpersonals, in der der Generaldirektor aufgefordert wurde, einen umfassenden Bericht zur weltweiten Situation der akademischen Freiheit zu erstellen. Neun Jahre später, im Herbst 2006 legte der Generaldirektor dem Exekutivrat einen Bericht vor, der jedoch wegen heftiger informeller Kritik an der Kürze, Einseitigkeit und Unvollständigkeit zurückgezogen wurde.<sup>4</sup> Ein neuer Bericht liegt bis heute nicht vor. Überraschend war auch, dass eine vorherige Stellungnahme des CR-Ausschusses überhaupt nicht vorgesehen war.

Seit 1969 besteht ein gemeinsamer Sachverständigenausschuss mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Umsetzung der Empfehlung über die Stellung des Lehrpersonals. Dessen Berichte werden alle drei Jahre, versehen mit einem Kommentar des Sekretariats, dem CR-Ausschuss vorgelegt. Allerdings finden dort inhaltliche Diskussionen kaum statt. Dazu gehen die Kommentare des Sekretariats auch nicht ein, obwohl die Berichte eine Vielzahl von Empfehlungen enthalten, die das UNESCO-Programm betreffen.<sup>5</sup>

#### c. UNESCO-Verfahren im Vergleich

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das UNESCO-Verfahren der Staatenberichterstattung erheblich von den in anderen, aus Sachverständigen zusammengesetzten Menschenrechtsvertragsorganen der Vereinten Nationen üblichen Verfahren abweicht. Dort werden die Berichte eines jeden Vertragsstaates einzeln behandelt und

<sup>3</sup> Zum Vergleich: Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1966, der auch Vorschriften zum Recht auf Bildung enthält, wurde inzwischen von 160 Staaten ratifiziert; dies entspricht etwa 83 Prozent aller VN-Mitgliedstaaten (Stand: 1. Dezember 2011).

<sup>4</sup> UNESCO-Dok. 175 EX/7 vom 28. Juli 2006.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu die Beispiele in: Klaus Hüfner, UNESCO und Menschenrechte, 2008, S. 43.

die Staatenberichte veröffentlicht; die Diskussion der Berichte findet in öffentlichen Sitzungen der Gremien statt, die in der Regel einen, höchstens zwei Tage dauern. Vertreter der jeweiligen Regierung stellen ihren Bericht vor und beantworten die Fragen der Mitglieder dieser Vertragsorgane. Danach verabschieden die Vertragsorgane eine abschließende Stellungnahme, in der auch Hauptkritikpunkte sowie Vorschläge und Empfehlungen enthalten sind. Diese Stellungnahme wird ebenfalls veröffentlicht.

In den Diskussionen im CR-Ausschuss über die zusammenfassenden Berichte mutet die häufig geäußerte Kritik über deren hohen Allgemeinheitscharakter ohne konkrete inhaltliche Aussagen vor allem auch dann höchst seltsam an, wenn ausgerechnet Regierungsvertreter diese zum Ausdruck bringen, deren Staaten sich überhaupt nicht an der Berichterstattung beteiligt haben.

#### d. Schwachstellen seit 1995

Deutlich sichtbar wurden auch folgende Entwicklungen: Einerseits mangelnde Fachkompetenz unter den Regierungsvertretern im CR-Ausschuss, andererseits erkennbare Zurückhaltung des UNESCO-Sekretariats, inhaltliche Schwächen in den Staatenberichten auch explizit zu nennen. Dieses Verfahren war zum Beispiel bei den ersten Beratungen zum Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen in den 1960er und 1970er Jahren fachlich weitaus fundierter ausgefallen. Damals berieten die aus den Persönlichkeiten des Exekutivrates gewählten CR-Mitglieder die Einzelberichte ausführlicher und erarbeiteten auch Situationsbeschreibungen der Einzelstaaten. So umfasste zum Beispiel die Dokumentation der dritten Beratung 1978 knapp 300 Seiten, bestehend aus dem Bericht des (CRE-)Ausschusses (56 Seiten), den Texten des Übereinkommens und der Empfehlung, einer Zusammenfassung der Staatenberichte sowie den einzelnen Staa-

tenberichten.<sup>6</sup> Der Ausschuss tagte an drei Tagen; es wurde deutlich dargestellt, (a) welche Staaten welche Berichte abgegeben haben, und (b) welche Fragen von welchen Staaten unbeantwortet geblieben sind. Mehr noch, angesichts des geringen Rücklaufs äußerten sich die (CRE-)Mitglieder des Ausschusses sehr kritisch und wagten keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen. Die 20. Generalkonferenz beschloss daher 1978, diejenigen Mitgliedstaaten aufzufordern, welche noch keinen Bericht erstellt haben, dies so schnell wie möglich nachzuholen, damit die 21. Generalkonferenz 1980 über den Bericht des Ausschusses und die Stellungnahme des Exekutivrates beraten kann.<sup>7</sup>

#### e. Zwischenbilanz

In den letzten Jahren wurden mehrere Vorschläge gemacht, um aus diesem Dilemma herauszukommen. Aber außer den oben genannten, eher technischen Vorschlägen zur Mehrstufigkeit des Verfahrens und zur Verringerung der Zahl der zu überprüfenden Übereinkommen und Empfehlungen ist bisher keine Initiative – weder seitens der Regierungsvertreter noch durch das Sekretariat – unternommen und umgesetzt worden. Für den Einsatz von Sachverständigen fand sich – angeblich aus Kostengründen, obwohl über die Frage der Kostenträgerschaft ebenso wenig wie über die Prioritätensetzung diskutiert wurde – keine Mehrheit im CR-Ausschuss.<sup>8</sup> Der Vorschlag, die einzelnen Staatenberichte ins Internet zu stellen, um einen höheren Grad an Transparenz zu erreichen, wurde ledig-

<sup>6</sup> Vgl. hierzu das UNESCO-Dok. 20 C/40+Add., 1978.

<sup>7</sup> Vgl. UNESCO-Dok. 21C/27, 1980.

<sup>8</sup> Ein weitgehender Vorschlag wurde bereits 1982 veröffentlicht: "The question arise however as to whether the organ called on to make a first examination of the States' reports should not, in conformity with the practice of ILO, be completely non-governmental in character" (*Saba Hanna*, UNESCO and Human Rights, in: Karel Vasak (Hrsg.), *The International Dimensions of Human Rights*. Volume 2, 1982, S. 401-416 (S. 412).

lich schweigend zur Kenntnis genommen, aber bisher nicht umgesetzt. Auch der Vorschlag, den zusammenfassenden Berichten Kurzdarstellungen über die Situationen in den einzelnen Staaten anzufügen, rief im Sekretariat keine Begeisterung hervor.

Sollten bisherige Trends zur Staatenberichterstattung korrigiert werden, bedarf es neuer Initiativen einzelner Staaten (gruppen). So könnten auch zum Beispiel zum Recht auf Bildung neue Wege beschritten werden, die eine horizontal orientierte, sich über mehrere VN-Menschenrechtsverträge erstreckende Berichterstattung einfordern. Denn neben dem UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen befassen sich mehrere andere VN-Übereinkommen mit dem Recht auf Bildung (unter anderem das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderungen).<sup>9</sup>

Aber die Entschließung 15 der 30. Generalkonferenz vom 17. November 1999, in der der Generaldirektor aufgefordert wurde,

“the possibility of creating a coherent mechanism for reporting on monitoring the right to education as it is set down in various United Nations conventions on human rights, and to inform it at its 31st session of measures undertaken to this end”

zu prüfen, wurde auf der 31. Generalkonferenz im Oktober 2001 stillschweigend übergangen. Weder der Generaldirektor noch die Generalkonferenz noch der Exekutivrat noch einzelne Staaten (gruppen)

<sup>9</sup> Hier können allerdings Probleme aufgrund unterschiedlicher Zahlen bei der Ratifizierung der betreffenden Übereinkommen entstehen, die zu berücksichtigen wären.

haben danach diesen Auftrag ernsthaft weiter verfolgt.

Wichtig ist eine deutliche Verbesserung der Staatenberichterstattung, die es erlaubt, über die Berichte erfreulicher Fortschritte hinausgehend auch die Probleme und Schwierigkeiten zu thematisieren, die mit der Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen im nationalstaatlichen Kontext verbunden sind. Einerseits ist die Kritik einzelner CR-Mitglieder an dem geringen Anteil der insgesamt für die Befassung mit Staatenberichten zur Verfügung stehenden Zeit berechtigt, andererseits erscheint die Forderung bei dem begrenzten Zeitbudget für die Behandlung der beiden Aufgaben dann eher politisch motiviert, wenn sie ausgerechnet von denjenigen CR-Mitgliedern vorgebracht wird, die von zahlreichen Individualbeschwerden betroffen sind.

## 2. *Zweite Aufgabe: Individualbeschwerden*

Zusätzlich zu den genannten Staatenberichtsverfahren existiert seit 1978 in der UNESCO ein vertrauliches Verfahren, mit dem Mitteilungen über Einzelfälle untersucht werden können.<sup>10</sup> Das Verfahren wurde in der Entscheidung 104 EX 3.3 des Exekutivrates der UNESCO vom 26. April 1978 festgelegt. Zwischen 1978 und September 2011 wurden entsprechend diesem Verfahren insgesamt 566 Fälle für zulässig erklärt, von denen 346 Fälle erfolgreich gelöst werden konnten.<sup>11</sup>

### a. UNESCO-Verfahren als Sonderweg

Im Folgenden soll untersucht werden, wie es zu diesem Verfahren kam, das zwar ge-

<sup>10</sup> Siehe *Karl Josef Partsch*, Stille Diplomatie oder Publizität bei effektiver Förderung der Menschenrechte, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität?*, 1996, S. 135-139 (S. 136ff.).

<sup>11</sup> Vgl. auch Chart 22 in: *Hüfner*, *How to File Complaints on Human Rights Violations*, 2010, S. 151.



wisse Ähnlichkeiten mit den anderen Verfahren im VN-System aufweist, aber doch im Hinblick auf seine Besonderheiten einzigartig ist. Es handelt sich um einen Sonderweg, der jedoch vielen Staatenvertretern erhebliche Kopfschmerzen bereitet.

Da der Ausschuss sich nicht als ein internationales Gericht versteht, wird eine Lösung des Problems im Geiste der internationalen Zusammenarbeit, der gegenseitigen Verständigung und des Dialogs mit den Regierungsvertretern angestrebt. Um eine freundschaftliche und zugleich erfolgreiche Lösung zu erreichen, wobei in der Mehrzahl der Fälle Gnadengesuche aus humanitären Gründen angestrebt werden, arbeitet der Ausschuss streng vertraulich, das heißt unter Ausschluss der Öffentlichkeit.<sup>12</sup>

Dem CR-Verfahren liegt im Unterschied zu den VN-Menschenrechtsübereinkommen kein Vertrag zugrunde, der von den einzelnen UNESCO-Mitgliedstaaten – mit oder ohne Vorbehalte – ratifiziert werden kann, sondern vielmehr eine Entscheidung des Exekutivrates der Organisation. Dadurch ist hier ein völkerrechtlich recht ungewöhnlicher Weg geschaffen worden, der allen Menschen offen steht, deren Staaten Mitglieder der UNESCO sind oder die in UNESCO-Staaten leben. Im Mittelpunkt steht das Opfer der mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen. Es geht um die Würde eines jeden einzelnen Menschen. Ihm soll aus humanitären Gründen geholfen werden.

Zunächst sollen die einzelnen Schritte in diesen Verfahren erläutert werden. Eine Beschwerde („Mitteilung“) kann von dem Opfer der Verletzung selbst eingereicht werden, ebenso von jeder Person, Perso-

nengruppe oder Nichtregierungsorganisation, die zuverlässige Informationen über solche Verletzungen hat. Die Tatsache, dass NGOs von Anfang an berechtigt waren, Mitteilungen einzureichen, weist im Interesse der Opfer von Menschenrechtsverletzungen mehrere Vorteile auf. Einerseits haben NGOs Erfahrungen bei der notwendigen Formulierung von Mitteilungen, andererseits können sie, was besonders wichtig ist, für Opfer tätig werden, die in Staaten leben, welche ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht ermöglichen, sich in solchen Fällen an eine internationale Organisation zu wenden.

Folgende Rechte fallen in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO (die genannten Artikel beziehen sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte):

- das Recht auf Bildung (Artikel 26);
- das Recht, am kulturellen Leben frei teilzunehmen (Artikel 27);
- das Recht, am wissenschaftlichen Fortschritt teilzuhaben (Artikel 27);
- das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung (Artikel 19).

Diese Rechte können die Ausübung anderer Rechte enthalten, von denen folgende hervorzuheben sind:

- das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 18);
- das Recht, über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und zu verbreiten (Artikel 19);
- das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die sich aus der Urheberschaft von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst ergeben (Artikel 27);
- das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 20) im Zusammenhang mit Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation/Information.

Bei den Opfern von Menschenrechtsverletzungen handelt es sich um Lehrkräfte, Schüler und Studierende, Wissenschaftler, Künstler, Schriftsteller, Journalisten, das

<sup>12</sup> Da jedoch vertrauliche Dokumente nach 20 Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, wie es die Geschäftsordnung nach Regel 29 Satz 4 vorsieht, war zum 30-jährigen Bestehen des Verfahrens 2008 eine Veröffentlichung der ersten zehn Jahre (1978 bis 1987) der Arbeit des CR-Ausschusses geplant. Diese Aufgabe hat *Leif Holmström*, bis 1. Oktober 2010 Direktor des Raoul Wallenberg Institut in Lund, Schweden, übernommen, der an einer zweibändigen Veröffentlichung arbeitet.

heißt Intellektuelle, die aufgrund ihrer Tätigkeiten in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen (*ratione materiae*), oder jede andere Person, welche ein oder mehrere der oben genannten Rechte ausübt (*ratione personae*) (zum Beispiel ein Handwerker, der in seiner Freizeit eine Zeitschrift herausgibt). Andererseits dürfen Intellektuelle, die kriminelle Handlungen begehen, sich nicht darauf berufen, dass diese Fälle in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO gehören.

Die Mitteilung ist in schriftlicher Form an das Office of International Standards and Legal Affairs of UNESCO im Sekretariat der Organisation im Paris zu richten (E-Mail: [sec.cr@unesco.org](mailto:sec.cr@unesco.org)). Dieser Brief, welcher eine eindeutige Feststellung der Vorwürfe enthalten muss, ist in einer der beiden Arbeitssprachen der UNESCO, das heißt auf Englisch oder Französisch abzufassen und zu unterschreiben. Daraufhin erhält der/die Verfasser(in) des Briefes ein auszufüllendes Formular,<sup>13</sup> das seine/ihre Mitteilung zum Inhalt hat. Dieses ausgefüllte Formular wird (unter Namensnennung des Verfassers) mit der Bitte um Stellungnahme an die betreffende Regierung geschickt und dann von dem CR-Ausschuss geprüft. Mit anderen Worten: Der ursprüngliche Brief wird nicht als die durch die UNESCO zu untersuchende Mitteilung betrachtet; die Mitteilung wird erst nach dem Erhalt des Formbriefes formal anerkannt und registriert.

Die Mitteilungen werden vom CR-Ausschuss in nichtöffentlichen Sitzungen untersucht, der sich alle sechs Monate (in der Regel im Frühjahr sowie im Herbst drei Tage vor Beginn der Sitzungen des Exekutivrates) trifft. An erster Stelle steht die Überprüfung der Zulässigkeit von Mitteilungen. Paragraph 14 lit. a der Entscheidung 104 EX 3.3 enthält zehn Bedingungen. Wenn eine von ihnen nicht erfüllt ist, wird der Fall nicht weiter verfolgt. Damit eine Beschwerde zulässig ist, müssen unter anderem folgende Bedingungen erfüllt sein:

- die Mitteilung darf nicht anonym sein;
- die Mitteilung darf nicht offensichtlich unbegründet sein und muss den Eindruck hinterlassen, wesentliche Beweise zu enthalten;
- die Mitteilung darf weder beleidigend sein noch einen Missbrauch des Rechts zur Einreichung von Mitteilungen darstellen;
- die Mitteilung darf nicht ausschließlich auf Informationen gestützt sein, die durch die Massenmedien (Presse, Fernsehen, Radio, et cetera) verbreitet werden;
- die Mitteilung muss innerhalb einer angemessenen Frist nach den Tatsachen, die ihren Gegenstand bilden, oder innerhalb einer angemessenen Frist nach Bekanntwerden der Tatsachen eingereicht werden;
- die Mitteilung muss angeben, ob ein Versuch gemacht worden ist, innerstaatliche Rechtsbehelfe auszuschöpfen, die hinsichtlich der den Gegenstand der Mitteilung bildenden Tatsachen zur Verfügung stehen, und zu welchen Ergebnissen ein solcher Versuch gegebenenfalls geführt hat.

Sobald der Ausschuss festgestellt hat, dass die Bedingungen des Paragraphen 14 lit. a erfüllt sind, wird die Mitteilung normalerweise als zulässig erklärt, und deren wesentliche Inhalte werden auf der nächsten Sitzung behandelt. Der CR-Ausschuss benachrichtigt sowohl den/die Beschwerdeführer/in als auch die Regierung über seine Entscheidung der Zulässigkeit, welche keinerlei Schuldzuweisungen impliziert, sondern lediglich bedeutet, dass der Fall weiterbehandelt wird.

Wenn der CR-Ausschuss sich dann mit den Inhalten der Mitteilung befasst, werden auch Vertreter der betroffenen Regierungen zu nicht-öffentlichen Sitzungen eingeladen, um Informationen zu liefern und Fragen der Mitglieder des Ausschusses zu beantworten, die sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte der Mitteilung beziehen. In den letzten Jahren gab es höchst selten Fälle, in denen die Regierungsvertreter diese Gelegenheit, mit dem Ausschuss zusammenzuarbeiten, nicht wahrgenommen haben. Oftmals waren es lediglich die Botschafter/innen der Ständigen Vertretungen

<sup>13</sup> Vgl. Anlage 8.2 in *Hüfner* (Fn. 5), S. 142-146.

bei der UNESCO, aber es gab auch einige Fälle, wo zusätzlich Sachverständige (unter anderem Ärzte, hochrangige Justizbeamte) sowie Ressortminister aus den Hauptstädten zu den Beratungen nach Paris kamen. Beschwerdeführer werden zu den Sitzungen des Ausschusses nicht eingeladen, aber über die Stellungnahmen der betroffenen Regierungen schriftlich informiert und gegebenenfalls um weitere Informationen gebeten.

Nach der Sitzung, in der eine Mitteilung durch den Ausschuss geprüft wurde, werden der Exekutivrat sowie der/die Verfasser/in und die betreffende Regierung über seine Entscheidung benachrichtigt, die nicht angefochten werden kann. Der CR-Ausschuss kann jedoch eine Mitteilung auf weitere Sitzungen vertagen, falls er zusätzliche Informationen benötigt oder neue Tatsachen erhält.

Ist eine Mitteilung als zulässig eingestuft worden, kann auf Wunsch des CR-Ausschusses auch der/die Generaldirektor/in in der UNESCO seine/ihre Amtsauctorität nutzen, um mit der betroffenen Regierung eine befriedigende Lösung vertraulich herbeizuführen. Auch der/die Vorsitzende des CR-Ausschusses kann um entsprechende Aktivitäten gebeten werden. Sollte eine vertrauliche Lösung trotz zahlreicher Bemühungen nicht zustande kommen, kann der Ausschuss den Exekutivrat auffordern, den Einzelfall öffentlich zu behandeln. Dies erfolgte zuletzt in den Jahren 2001 bis 2003 in den Fällen eines politischen Gefangenen in Laos und eines politischen Gefangenen in Myanmar.<sup>14</sup>

Die UNESCO kann auch „Situationen“ oder „Fragen“ massiver oder systematischer Menschenrechtsverletzungen in den Kompetenzbereichen der Organisation erörtern. Der Ausschuss kann feststellen, dass eine solche „Frage“ existiert, hat sie dann aber an den Exekutivrat abzugeben. Diese „Fragen“ können in öffentlicher Sitzung durch den Exekutivrat und die Generalkonferenz der UNESCO behandelt wer-

den. Die UNESCO hat sich jedoch noch nie mit massiven oder systematischen Menschenrechtsverletzungen im Rahmen dieses Verfahrens befasst.

#### b. Zwischenbilanz

Aufgrund der Tatsache, dass das UNESCO-Verfahren nicht als Folge eines entsprechenden Übereinkommens entwickelt wurde, das von den Mitgliedstaaten – mit oder ohne Vorbehalte – zu ratifizieren wäre, sondern sich einzig auf die Autorität der UNESCO-Verfassung bezieht, hat es eine Reihe von weiteren Vorteilen, wie zum Beispiel:

- die Möglichkeit von NGOs, Beschwerden für Opfer einzureichen;
  - die Möglichkeit, sowohl „Einzelfälle“ als auch „Fragen“ massiver und schwerwiegender Verletzungen von Menschenrechten zu behandeln; oder
  - die getrennte Behandlung eines jeden Einzelfalles während des Verfahrens, das heißt keine Zusammenfassung von Fällen zu einer „Situation“;
  - keine notwendige, vorherige Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges durch das Opfer;
  - die Möglichkeit, Menschenrechtsverletzungen in Staaten zu behandeln, die nur wenige Menschenrechtsübereinkommen und überhaupt keine Verfahren zur Einreichung von Individualbeschwerden ratifiziert haben; und
  - die Möglichkeit des Ausschusses, andere Informationsquellen bei der Behandlung von Fällen heranzuziehen, wozu auch die Befugnis des Exekutivrats gehört, Missionen zur Tatsachenermittlung einzusetzen.
- Obwohl der Prozess zur Nutzung des Verfahrens gut dokumentiert ist, wurde es bisher keiner breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Es funktioniert gewissermaßen unter höchster Vertraulichkeit, und die Entscheidungen des Ausschusses werden nicht öffentlich begründet. Dies betrifft auch die vertraulichen Diskussionen mit den Vertretern der betroffenen Regierungen. Nach einer Kurzdarstellung

<sup>14</sup> Vgl. ausführlich Hüfner (Fn. 5), S. 57-63.

des Einzelfalls durch den/die Rechtsberaterin des Sekretariats kann der/die Regierungsvertreter/in Stellung nehmen (gegebenfalls ergänzend zu einer bereits vorher eingereichten schriftlichen Stellungnahme, was jedoch eher selten der Fall ist). Danach dürfen die Mitglieder des CR-Ausschusses Fragen an den/die Regierungsvertreter/in stellen.

In den allermeisten Fällen bedanken sich die Mitglieder mit dem Ausdruck höchst diplomatischer Dankbarkeit, wobei dann oftmals auch schon politische Bemerkungen einfließen, die im Prinzip gegen die Geschäftsordnung verstoßen und das Gebot der Vertraulichkeit verletzen. Daran schließt sich eine interne Diskussion ohne Vertreter der betroffenen Regierung an. Sollten sie Mitglied des CR-Ausschusses sein, nehmen sie ebenfalls nicht an dieser Diskussion teil, die zur Formulierung – zumindest von Elementen – einer Entscheidung führt. Wenn es abschließend um die Verabschiedung der Entscheidungen zu den Einzelfällen geht, sind wiederum sämtliche CR-Mitglieder anwesend, wobei davon ausgegangen wird, dass sich betroffene Staaten zu ihren sie betreffenden Fällen nicht äußern. Das hindert jedoch einzelne Regierungsvertreter nicht, zumindest Kommentare abzugeben, die zu Protokoll gegeben werden.

### III. Individualbeschwerden im Vergleich

Gegenwärtig existieren fünf, aus Sachverständigen zusammengesetzte VN-Vertragsorgane mit Verfahren zur Überprüfung von Individualbeschwerden im Rahmen des jeweiligen Menschenrechtsübereinkommens. Im Einzelnen handelt es sich um

- den Menschenrechtsausschuss, zuständig für den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“);
- den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, eingerichtet im Rahmen des Internationalen Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung;

- den Ausschuss gegen Folter, zuständig für die Umsetzung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe;

- den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, eingerichtet im Rahmen des Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; und

- den Ausschuss für die Rechte von Personen mit Behinderungen, zuständig für das Übereinkommen für die Rechte von Personen mit Behinderungen.

Allgemein ist festzustellen, dass bereits die Zahl der Vertragsstaaten, die Einzelbeschwerden zulassen, deutlich geringer ist (Stand: 1. Dezember 2011):

- beim Zivilpakt: 114 bei 167 Vertragsstaaten;

- bei der Anti-Rassendiskriminierungskonvention: 54 von 175;

- bei der Anti-Folter-Konvention: 61 von 149;

- bei der Frauenrechtskonvention: 103 von 187; und

- bei der Behindertenrechtskonvention: 64 von 107.

Die Entwicklung der Zahl der alljährlich neu hinzugekommenen Einzelfälle beim UNESCO-Verfahren weist eine deutlich sinkende Tendenz auf. Der Höhepunkt war 1980 mit 132 neuen Fällen. In den 80er Jahren waren es im Jahresdurchschnitt 64 Fälle und in den 90er Jahren nur noch rund 17 Fälle pro Jahr. In der letzten Dekade ist die durchschnittliche Zahl auf jährlich knapp 10 Fälle gesunken. Bilanzierend waren es 346 von insgesamt 566 Fällen (= 61 Prozent), die zu einem positiven Ausgang führten. Dies bedeutet im Durchschnitt eine jährliche Erfolgsquote von etwa 11 Fällen.

Im Vergleich mit den Individualbeschwerdeverfahren der oben genannten VN-Vertragskörperschaften ist dies – bei allen Vorbehalten der Vergleichbarkeit – kein schlechter Erfolg. Der VN-Menschenrechtsausschuss hat bei bisher insgesamt 2.076

registrierten Fällen in 731 Fällen eine Verletzung festgestellt; dies entspricht 21 Fälle pro Jahr. Weitaus geringer sind die festgestellten Verletzungen beim Anti-Folter-Übereinkommen mit 60 Fällen, beim Anti-Rassendiskriminierungsübereinkommen mit elf Fällen sowie beim Übereinkommen gegen Frauen-Diskriminierung mit sieben Fällen. Hier wird deutlich, dass das UNESCO-Verfahren keinesfalls schlechter beziehungsweise „ineffizienter“ ist als die anderen Verfahren im VN-System.

Vergleiche mit der Arbeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zeigen jedoch andere Dimensionen auf und machen zugleich deutlich, warum der vor allem von den Vertretern der Region Asien geäußerte Vorwurf unberechtigt ist, dass die Region Europa mit Einzelfällen im CR-Ausschuss völlig unterrepräsentiert sei. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das bestehende Regionalverfahren von den Beschwerdeführern bevorzugt in Anspruch genommen wird. Im Zeitraum 2006 bis 2010 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Durchschnitt jährlich 1.546 Urteile gefällt. Zum 1. Januar 2011 gab es fast 140.000 Fälle, die anhängig waren.<sup>15</sup>

In den beiden letzten Jahren wurde von einigen Regierungsvertretern im CR-Ausschuss die geographisch ungleiche Verteilung der behandelten Fälle weiterhin kritisiert und als einseitig und feindlich gegenüber Asien und dem Pazifik beziehungsweise gegenüber den Entwicklungsländern interpretiert. Dabei wird übersehen, dass die regionale Zusammensetzung dieser von den Beschwerdeführern eingereichten Einzelfälle von dem UNESCO-Sekretariat oder dem CR-Ausschuss überhaupt nicht beeinflusst werden kann. Sie hat sich außerdem im Zeitablauf in der regionalen Zusammensetzung deutlich verändert. In den ersten Jahren 1978 bis 1984 betrafen zum Beispiel von insgesamt

264 Beschwerden mehr als die Hälfte, nämlich 138 Mitteilungen 13 Staaten in Lateinamerika und 79 Beschwerden 6 Staaten in Osteuropa.<sup>16</sup>

Immer wieder wurde von einzelnen Regierungsvertretern im CR-Ausschuss gefordert, dass „Genf“ der geeignetere Ort sei, die Einzelfälle zu behandeln. Wurde früher die VN-Menschenrechtskommission genannt, war es in jüngster Zeit der 2006 geschaffene Menschenrechtsrat als Nachfolger, dem die ausschließliche Kompetenz bei Menschenrechtsverletzungen zugesprochen wurde. Zwar existieren Ähnlichkeiten bei der Einreichung von Eingaben, die einer Person oder Gruppe von Personen ermöglicht, über Menschenrechtsverletzungen zu berichten. Aber die Verfahren unterscheiden sich insofern, als Einzelfälle per se vom Menschenrechtsrat nicht untersucht werden; vielmehr geht es um die Identifizierung von Situationen auf der Grundlage von Beschwerden, die auf konsistente, flagrante und systematische Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten hinweisen.

Auch bei den VN-Sonderberichterstattern werden zwar Einzeleingaben von Opfern, ihren Verwandten oder NGOs gesammelt, aber mit dem Ziel, Menschenrechtsverletzungen in einem Staat oder zu einem Thema zu behandeln.

Auch bei dem Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review; UPR) im neugegründeten Menschenrechtsrat geht es nicht um Individualbeschwerden, sondern um die allgemeine Situation in den 193 VN-Mitgliedstaaten, ob beziehungsweise inwieweit sie die internationalen Verpflichtungen zur Umsetzung der Menschenrechtsverträge erfüllen.

### 1. Zunehmende Kritik nach 1995

Seit Ende der 1990er Jahre kam es zunehmend zu heftigen Auseinandersetzungen in den öffentlichen Sitzungen des CR-

<sup>15</sup> Darunter befanden sich Russland mit rund 40.300 Fällen, die Türkei mit 15.200, Rumänien mit 12.000, die Ukraine mit 10.400 und Italien mit 10.200.

<sup>16</sup> UNESCO-Dok. 120 EX/17 vom 10. September 1984, S. 16.

Ausschusses. Im Frühjahr 1999 legte eine Arbeitsgruppe ihren Bericht vor, nachdem sie die Reaktionen von rund 20 Mitgliedstaaten erhalten hatte.<sup>17</sup>

Einigkeit bestand in dem nicht-rechtlichen und vertraulichen Charakter des Verfahrens. Regierungen werden nicht verurteilt; es geht vielmehr darum, durch eine gütliche Einigung die Lage der Opfer zu verbessern.

Auch die Forderung nach einer vorherigen Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges wurde zwar gestellt, aber wegen der besonderen Praxis des Verfahrens wurde für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung plädiert, wonach der/die Beschwerdeführer lediglich angeben soll, ob ein Versuch hierzu gemacht worden ist.

Blicken wir zurück auf die Entwicklungsgeschichte, so war 1978 unter den Bedingungen für die Zulässigkeit auch enthalten, dass die Beschwerde nicht bereits anderweitig Gegenstand einer internationalen Untersuchung ist. Diese Bedingung wurde aber in dem dann beschlossenen Verfahren nicht mehr aufgeführt.<sup>18</sup> Die Arbeitsgruppe schlug 1999 dem CR-Ausschuss vor, dass das Sekretariat keine neuen Beschwerden dem Ausschuss zuleitet, welche bereits von anderen VN-Organen oder Organisationen des VN-Systems überprüft wurden. Der CR-Ausschuss war jedoch mehrheitlich der Meinung, dass eine solche „Doppelarbeit“ wegen des besonderen humanitären Charakters des UNESCO-Verfahrens nicht inkompatibel sei, sondern vielmehr einen komplementären Charakter aufweise.<sup>19</sup>

Die Frage, wer über die Zulässigkeit einer Beschwerde entscheiden soll, wurde bereits 1978 höchst unterschiedlich diskutiert.<sup>20</sup>

Ursprünglich war an den Vorsitzenden und zwei weitere Mitglieder des CR-Ausschusses gedacht. In einem anderen Entwurf war von dem Vorsitzenden und fünf weiteren Mitgliedern die Rede. Im Januar 1978 bevorzugte die Vorbereitungsgruppe folgende Formulierung:

„Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem/der Vorsitzenden des Ausschusses und anderer Mitglieder, die unter Beachtung einer gleichmäßigen geographischen Verteilung vom Ausschuss ernannt werden“.

Diese Option war nicht mehr im Abschlussbericht erhalten. Aber die auf der 104. Sitzung des Exekutivrates 1978 geführten Diskussionen weisen darauf hin, dass die Mitglieder diese Möglichkeit, eine Arbeitsgruppe einzurichten, dem CR-Ausschuss überließen.

Die Arbeitsgruppe des CR-Ausschusses schlug 1999 vor, dass der Entscheidungsprozess über die Zulässigkeit einer Beschwerde beschleunigt erfolgen soll. Der Vorsitzende des CR-Ausschusses soll, in Konsultation mit dem/der Rechtberater/in (Legal Adviser) des UNESCO-Sekretariats, dem Ausschuss vorschlagen, bei neuen Beschwerden bereits auf der ersten Sitzung über die Zulässigkeit zu entscheiden, falls die betreffende Regierung keinen Widerspruch eingelegt hat.

## 2. Zunehmende Politisierung

Obwohl CR-Ausschuss und Exekutivrat 1999 beschlossen haben, das UNESCO-Verfahren aufgrund seiner Besonderheiten in Bezug auf Zielsetzungen, Arbeitsweise und Zusammensetzung nicht zu verändern, wiederholte sich die Kritik in den letzten zehn Jahren von Sitzung zu Sitzung. Sorgfältig erarbeitete Unterlagen des Sekretariats zur Geschichte des UNESCO-Verfahrens und zum Vergleich mit den anderen Verfahren im VN-System konnten zu einer Versachlichung der Diskussion nicht beitragen. Im Gegenteil, es erfolgte eine immer heftiger werdende Politisierung der Arbeit des CR-Ausschusses mit dem Vorwurf, dass eine Gleichgewichtigkeit fehle, was einerseits den zeitlichen

<sup>17</sup> Vgl. UNESCO-Dok. 156 EX/CR/2 vom 22. April 1999.

<sup>18</sup> Siehe Fußnote 56 in: UNESCO (Hrsg), UNESCO's Procedure for the Protection of Human Rights. The Legislative History of the 104 EX/3.3 Procedure, 2008, S. 16.

<sup>19</sup> UNESCO-Dok. 156 EX/52 vom 7. Juni 1999, S. 4 und 5.

<sup>20</sup> UNESCO (Fn. 18), S. 23.

Aufwand für die Behandlung der beiden Aufgaben und andererseits die Herkunft der Beschwerden und Beschwerdeführer betraf.

Sicher ist einer der Gründe die Veränderung in der Zusammensetzung des Exekutivrates. Spätestens seit 1995 ist die „Verstaatlichung“ vollends gelungen. Um „die Effizienz der UNESCO“ zu erhöhen, so lautete die Begründung des Antrags von Japan, besteht der Rat seitdem nicht mehr aus von den Regierungen vorgeschlagenen Einzelpersonen, die nicht unmittelbar wiedergewählt werden konnten, sondern aus Mitgliedstaaten, die sofort wiedergewählt werden können.<sup>21</sup> Diese neue Zusammensetzung des Exekutivrates hatte entsprechende Folgewirkungen für dessen Unterorgane und damit auch für den CR-Ausschuss. Seitdem besteht dieser Ausschuss größtenteils aus Angehörigen der Ständigen Vertretungen bei der UNESCO, aus Vertretern des diplomatischen Dienstes, nicht notwendigerweise im Range von Botschaftern. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten entsenden – zusätzlich – Sachverständige.

Typisch für die Politisierung im CR-Ausschuss ist die Tatsache, dass ausgerechnet diejenigen Staaten, die für eine Verlegung nach „Genf“ plädieren, überhaupt keine Verpflichtungen für die rechtliche Möglichkeit von Einzelbeschwerden ratifiziert haben (unter anderem China, Indien, Kuba und Malaysia). Schließlich ist nochmals hervorzuheben, dass im Unterschied zu den Fakultativprotokollen der VN-Menschenrechtsübereinkommen das CR-Verfahren keine Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges verlangt. Betroffene Regierungen fordern dies dennoch vor dem CR-Ausschuss mit großem Nachdruck. Schließlich bemühen sich die betroffenen Staaten, auch auf Artikel I Absatz 3 der UNESCO-Verfassung hinzuweisen, wo es heißt:

„In dem Bestreben, die Unabhängigkeit, Unverletzlichkeit und schöpfende Mannigfaltigkeit

der Kulturen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten der Organisation zu wahren, darf diese nicht in Angelegenheiten eingreifen, die im wesentlichen in die innerstaatliche Zuständigkeit fallen“.

Dadurch erhielten die Diskussionen im CR-Ausschuss eine verstärkt politisch fundierte Dimension. Fachlich falsche Argumentationsketten wurden ständig wiederholt und zeugten von einer bewussten Lernunwilligkeit. Offene und versteckte politische Forderungen gewannen die Oberhand.

Besonders deutlich kamen die unterschiedlichen Positionen zum Ausdruck, als Anfang Oktober 2010 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Ad-hoc-Arbeitsgruppe des CR-Ausschusses zwei Tage öffentlich diskutierte, ob und wie dessen Arbeitsmethoden verbessert werden können. Die Arbeitsgruppe konnte sich jedoch nicht auf einen detaillierten Vorschlag einigen. Der auf der Grundlage von zwei von Frankreich und Kuba eingebrachten Entwürfen nach langwierigen, informellen Konsultationen gefundene Kompromiss betonte, dass das 104-Verfahren sich als ein erfolgreiches Instrument erwiesen habe sowie dass es einzigartig und zugleich komplementär zu den anderen Menschenrechtsmechanismen im VN-System sei.

Im operativen Teil erfolgten dann einige eher technische Verbesserungsvorschläge für das Verfahren, wie unter anderem (a) Informationen durch das Sekretariat über die Kommunikationen, welche nicht an den CR-Ausschuss weitergeleitet wurden, (b) Behandlung von Kommunikationen, welche CR-Mitglieder betreffen, am Ende einer jeden Tagessitzung, um unnötige Wartezeiten zu verhindern, (c) Informationen über solche Fälle, die auch von anderen internationalen Menschenrechtsorganisationen behandelt werden.

Aber für mehrere betroffene Staaten wurden diese Konsultationsergebnisse lediglich als Beginn und nicht als Ende eines Prozesses zur Verbesserung des CR-Verfahrens interpretiert. Dies erinnert an eine Äußerung des damaligen VN-Generalsekretärs, *Kofi Annan*, der im Zu-

---

<sup>21</sup> Vgl. Fußnote 2.

sammenhang mit der Kritik an der VN-Menschenrechtskommission sagte:

“In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole”.<sup>22</sup>

#### IV. Vorschläge für die zukünftige Arbeit

Die Arbeit des CR-Ausschusses ist dringend reformbedürftig; dabei geht es daher nicht nur um die zweite Aufgabe, nämlich das Individualverfahren. Wie bereits oben angeführt, weist auch das Monitoring-Verfahren der Staatenberichte deutliche Schwächen auf. Dieser notwendige Reformprozess ist keinesfalls als eine Schwachstelle dem UNESCO-Sekretariat anzulasten. Er bedarf vielmehr einer kritisch-konstruktiven Interaktion von Mitgliedstaaten, Sekretariat und NGOs einschließlich der UNESCO-Nationalkommissionen in ihrer nationalen Schnittstellenfunktion.

Die bisherige Aufgabenverteilung im Sekretariat bedarf einer stärkeren Integration. Gegenwärtig ist der Sektor „Sozialwissenschaften für Menschenrechtsforschung einschließlich Menschenrechtsbildung im Hochschulbereich sowie für normative Aktionen“ zur Entwicklung von Menschenrechten zuständig, während für die Förderung der Menschenrechte und Menschenrechts(schul)bildung der Sektor „Bildung“ verantwortlich zeichnet. Die Verantwortung für die Staatenberichte zu den Übereinkommen und Empfehlungen und für deren Monitoring liegt beim Rechtsberater und dem CR-Ausschuss und erfolgt in Kooperation mit den jeweils zuständigen Sektoren, die sowohl für die Fragenkataloge als auch für die Auswertung der Antworten die Verantwortung tragen. Schließlich existiert ein vierter Bereich, der als technische Hilfe im

Menschenrechtsbereich sektorübergreifend zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die damit verbundenen Koordinierungsprobleme im UNESCO-Sekretariat sind bis heute ungelöst geblieben.

Folgende Vorschläge bedürfen einer weiteren Diskussion, weil sie sowohl UNESCO-interne als auch -externe Implikationen aufweisen.<sup>23</sup>

Die oben gemachten Ausführungen legen nahe, dass der CR-Ausschuss aus Sachverständigen und nicht aus Regierungsvertretern zusammengesetzt sein sollte. Dies gilt für die Erfüllung beider Aufgaben. Der CR-Ausschuss sollte in seiner Größe von gegenwärtig 30 Mitgliedern deutlich reduziert werden und/oder – bei Trennung der beiden Aufgaben – in zwei Kammern aufgeteilt werden. Die Sachverständigen sollten in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sein und auf mindestens vier Jahre gewählt werden.<sup>24</sup> Ein Modell aus dem VN-System, das als Vorbild dienen könnte, wäre der ILO-Sachverständigenausschuss über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen.

Bei der Erfüllung der ersten Aufgabe muss davon ausgegangen werden, dass das Modell der VN-Menschenrechtsorgane beim Monitoring von bis zu neun Stunden pro Staatenbericht nicht übernommen werden kann. Aber dennoch müssen Teilaktivitäten aus den Sektoren des Sekretariats in einen neu zusammengesetzten CR-Ausschuss verlagert werden, um sicherzustellen, dass zu den einzelnen Staatenberichten Schlussfolgerungen überhaupt erstellt werden. Diese sollten auch Schwachstellen in der nationalen Umsetzung ansprechen – eine Forderung, deren Erfüllung vom politisch eher

<sup>22</sup> In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/2005, S. 45, Ziffer 182.

<sup>23</sup> Es handelt sich hier um die persönliche Meinung des Verfassers.

<sup>24</sup> Der bisherige Wechsel in der Zusammensetzung des CR-Ausschusses, der alle zwei Jahre erfolgt, hat zu zusätzlichen Politisierungsprozessen geführt. Kriterien zur Menschenrechtspolitik haben keinen besonderen Stellenwert, da über den regionalen Schlüssel die Wahlmöglichkeiten oftmals deutlich eingeschränkt sind (beim „clean slate“ entspricht die Zahl der Kandidaten gleich der Zahl der Plätze pro Region).



zurückhaltend neutralen Sekretariat nicht erwartet werden kann.

Übereinkommen, die niedrige Zahlen der Ratifikation aufweisen, bedürfen einer inhaltlichen Überprüfung, die ebenfalls nur durch ein Sachverständigen-Gremium erfolgen kann. Sämtliche Staatenberichte sollten im Internet zugänglich sein. Diese Forderung nach einer Erhöhung der Transparenz ist auch erforderlich, um die Menschenrechts-NGOs überhaupt zu interessieren und ihnen Gelegenheit zu geben, sich stärker an dem Monitoring-Prozess zu beteiligen, was gegenwärtig überhaupt nicht der Fall ist, obwohl dieser Prozess in öffentlichen Sitzungen des CR-Ausschusses erfolgt, deren Termine allerdings wegen der zeitlichen Verschiebungen bei der prioritären Behandlung der Einzelfälle oftmals ad hoc und mit entsprechenden Kürzungen im Zeitbudget festgelegt werden. Durch die Umwandlung des CR-Ausschusses in ein Sachverständigen-Gremium ist auch zu erwarten, dass sich im Monitoring-Prozess Standards ergeben, die einerseits zu schriftlichen Kommentaren des Ausschusses führen, andererseits den betroffenen Regierungsvertretern die Berichterstattung auf einem gemeinsamen Qualitätsniveau ermöglichen.

Die zweite Aufgabe, die Individualfälle betreffend, steht gegenwärtig ohne Zweifel im Mittelpunkt der stark politisch geführten Kritik. Dabei erscheint der Interaktionsprozess zwischen Beschwerdeführer, CR-Ausschuss und betroffener Regierung aus unterschiedlichen Gründen unbefriedigt. Die Beschwerdeführer sind nicht zu den Sitzungen des Ausschusses zugelassen und haben daher keine Möglichkeit, direkt auf die Antworten der Regierungsvertreter zu reagieren. Die betroffenen Regierungsvertreter sind von der Entscheidungsfindung des CR-Ausschusses ausgeschlossen – egal, ob sie zu dessen Mitgliedern gehören oder nicht. Daher wäre zu überlegen, ob sowohl Beschwerdeführer als auch Regierungsvertreter zu den Sitzungen zugelassen werden sollten, wobei zu prüfen ist, in welchem Umfang sie an den Entscheidungsprozessen gleichberechtigt teilnehmen dürfen. Als

Alternative böte sich an, auch auf die Anhörung der Regierungsvertreter zu verzichten. Dann müsste sich der CR-Ausschuss auf die schriftlichen Berichte beider Seiten beschränken.

Indirekt wurde bei dieser Diskussion des Individualverfahren deutlich, dass einerseits das UNESCO-Verfahren prozedurale Elemente enthält, die einem Rechtsverfahren sehr ähnlich sind, andererseits wurde stets darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren keinen Rechtscharakter aufweise. Um diese Besonderheit zu erhalten, sollte daher auf keinen Fall der Versuch unternommen werden, eine Verrechtlichung des Verfahrens anzustreben. Im Gegenteil, es sollte eher der verbal vorhandene scheinbare Rechtscharakter abgebaut und die Rolle des CR-Ausschusses als Vermittler und Schlichter ausgebaut werden.

Sowohl das Staatenberichtsverfahren als auch das Individualbeschwerdeverfahren stellen zwar im Vergleich zu anderen Menschenrechtsverfahren im VN-System „Sonderwege“ dar, erweisen sich aber zunehmend als „zahnlose Tiger“. Dies gilt selbst im Innenverhältnis der UNESCO, wenn das Verfahren im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972 zum Vergleich herangezogen wird. Hier kann bei Verletzung der Pflichten eines Vertragsstaats zunächst eine Eintragung in die „Rote Liste“ und schließlich eine Aberkennung des Status, das heißt eine Streichung aus der Welterbe-Liste erfolgen.

Die UNESCO strebt einen human rights based approach an, der für sämtliche Aktivitäten Geltung besitzen soll. Ein solcher Ansatz erfordert nicht nur ein deutliches Umdenken, sondern einen sektorübergreifenden Mechanismus, der dann auch im Innen- und Außenverhältnis konsequent angewendet wird.

## Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2011 – Teil 1: Staatenberichte

Nina Kapaun

### Inhaltsübersicht

#### I. Einführung

#### II. Allgemeines aus dem Jahr 2011

#### III. Staatenberichtsverfahren

#### I. Einführung

Dieser Beitrag führt die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses (im Folgenden Ausschuss) der Vereinten Nationen fort.<sup>1</sup> Der Ausschuss wird aufgrund seines Mandats als „Hüter des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte“<sup>2</sup> bezeichnet.<sup>3</sup>

Der Internationale Pakts über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt) wurde am 16. Dezember 1966 in New York geschlossen und verbürgt die so genannten Menschenrechte der ersten Generation. Mit dem Inkrafttreten des mittlerweile von 167 Staaten ratifizierten<sup>4</sup> Zivilpakts am 23. März 1976 wurde gemäß Art. 28 des Zivilpaktes ein Ausschuss eingerichtet, der der Überwachung und Ausführung des Paktes dienen soll. Er setzt sich gemäß Art. 31 Abs. 3 aus 18 Mitgliedern zusammen, die gemäß Art. 28 Abs. 2

von hohem sittlichen Ansehen sein und über eine anerkannte Kompetenz im Bereich des Menschenrechtsschutzes verfügen sollen.

Der Ausschuss ist mit drei verschiedenen Verfahren betraut: Gemäß Art. 40 führt er ein Staatenberichtsverfahren durch, Art. 41 bietet zudem die Möglichkeit des Staatenbeschwerdeverfahrens, von der allerdings bislang noch nie Gebrauch gemacht wurde. Weiter befasst er sich mit Individualbeschwerden, deren Voraussetzungen durch das mit dem Pakt in Kraft getretenen 1. Fakultativprotokoll<sup>5</sup> (im Folgenden FP I) geregelt werden.

Der Ausschuss tagt seit 1978 drei Mal pro Jahr, damit einmal mehr als in der auf Grundlage von Art. 39 II des Zivilpaktes beschlossenen Verfahrensordnung (im Folgenden VerfO)<sup>6</sup> als Minimum bestimmt wurde.<sup>7</sup>

Die drei Treffen des Ausschusses im Jahr 2011 fanden in New York (101. Sitzung vom 14. März bis 1. April) und Genf (102. Sitzung vom 11. -29. Juli, 103. Sitzung vom 17. Oktober bis 4. November) statt.

#### II. Allgemeines aus dem Jahr 2011

Im Jahre 2011 sind dem Zivilpakt keine weiteren Staaten beigetreten. Dem FP I ist

<sup>1</sup> Siehe zur Berichterstattung über das Jahr 2010 *Torben Bühner*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2010, in: MRM 2011, S. 17-42.

<sup>2</sup> UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1524. Alle im Folgenden genannten Artikel sind – sofern nicht ausdrücklich anders bezeichnet – solche des Zivilpakts.

<sup>3</sup> *Wolf von der Wense*, Der UN-Menschenrechtsausschuss und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, 1999, S. 27.

<sup>4</sup> Stand: 3. März 2012.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Rules of Procedure of the Human Rights Committee, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.8 vom 22. September 2005.

<sup>7</sup> *Von der Wense* (Fn. 3), S. 28.

im Berichtszeitraum Tunesien beigetreten, so dass seit Ende 2011 Individualbeschwerdeverfahren gegen 114 Vertragsstaaten durchgeführt werden können. Dem 2. Fakultativprotokoll<sup>8</sup> (im Folgenden FP II) vom 15. Dezember 1989, das am 11. Juli 1991 in Kraft getreten ist und das auf die Abschaffung der Todesstrafe abzielt, ist im Berichtszeitraum kein weiterer Staat beigetreten. Damit gilt das FP II weiterhin in 73 Staaten.

Vom 30. Juni bis 1. Juli 2011 fand das 23. Treffen der Vorsitzenden der Menschenrechtsvertragsorgane statt, an der auch die Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses, *Zonke Zanele Majodina*, teilnahm.

Während der 102. Sitzung, am 21. Juli 2011, verabschiedete der Ausschuss den General Comment Nr. 34<sup>9</sup> zu Artikel 19 des Zivilpaktes (Meinungsfreiheit).

### III. Staatenberichtsverfahren

#### 1. Einführung

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Zivilpaktes in dem jeweiligen Staat ist dieser gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. a verpflichtet, einen Erstbericht (initial report) vorzulegen und im Folgenden gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. b periodische Folgeberichte (periodic reports) nach Aufforderung durch den Ausschuss einzureichen. Der Ausschuss kann zudem gemäß Regel 70 VerfO auch ohne Vorlage von Erst- oder Folgeberichten die Menschenrechtslage in einem Vertragsstaat untersuchen. Die Staatenberichte sollen Informationen enthalten, die über Maßnahmen Aufschluss geben, die der Vertragsstaat zur Verwirklichung der im Pakt verbürgten Rechte ergriffen hat.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Oktober 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

<sup>9</sup> UN-Dok. CCPR/C/GC/34 vom 12. September 2011.

<sup>10</sup> Siehe näher zum Staatenberichtsverfahren: *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 2. Aufl.

In den Staatenberichten soll aufgeführt werden, wie die im Zivilpakt verbürgten Rechte umgesetzt und innerstaatlich Fortschritte im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz erzielt wurden. Der Ausschuss bewertet die Berichte gemäß Art. 40 Abs. 4 des Zivilpaktes und erstellt Liste der Punkte, die weiter erörtert werden müssen. An der Erörterung nehmen die Vertragsstaaten durch Staatenvertreter teil, um einen konstruktiven Dialog zu garantieren.<sup>11</sup> In den Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) gibt der Ausschuss die Ergebnisse der Untersuchung bekannt.

Das Follow-up-Verfahren, wonach die Vertragsstaaten in Bezug auf ausgewählte Aspekte innerhalb eines Jahres über Fortschritte und angestrebte Maßnahmen Bericht erstatten sollen, wurde im Jahr 2000 eingerichtet.<sup>12</sup> Ein Sonderberichtersteller nimmt die Auswertung der durch das Follow-up-Verfahren erlangten Informationen vor.

#### 2. Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten

Im Berichtszeitraum setzte sich der Ausschuss mit der Menschenrechtssituation in 14 Vertragsstaaten auseinander. Im Folgenden sollen insbesondere die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses in den Fokus gerückt werden, die auch zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht worden sind.<sup>13</sup>

2005, Art. 40 Rn. 12ff.; *Ineke Boerefijn*, The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and Procedures of the Human Rights Committee, 1999, S. 175ff.

<sup>11</sup> Consolidated guidelines, UN Dok. CCPR/C/66/GUI/Rev.2 (2001), G.2; *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, Rdnr. 758.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Regel 71 Abs. 5, 72 VerfO.

<sup>13</sup> Die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren für Malawi und die Dominikanische Republik waren zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht veröffentlicht.

## - 101. Sitzung -

**Serbien**

In den Abschließenden Bemerkungen zu dem zweiten Staatenbericht Serbiens<sup>14</sup> hob der Menschenrechtsausschuss verschiedene im Hinblick auf einen Beitritt zur EU unternommene gesetzgeberische Schritte Serbiens hervor.<sup>15</sup> Insbesondere die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahr 2006, die in ihrem Artikel 170 die Möglichkeit eröffnet, Individualbeschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen durch das Verfassungsgericht überprüfen zu lassen, wurde begrüßt. Auch die Verabschiedung eines Gesetzes zum Verbot der Diskriminierung sowie die Wahl eines Beauftragten zum Schutz der Gleichheit mit der Kompetenz zur Überprüfung von Beschwerden hinsichtlich Diskriminierung wurden als positive Aspekte hervorgehoben.

Weiter wurde die Schaffung der Stelle eines Ombudsmanns mit umfangreicher Zuständigkeit in Menschenrechtsfragen im Einklang mit den Pariser Prinzipien<sup>16</sup> durch die Nationalversammlung im Jahr 2007 begrüßt.

Zudem fanden die Ratifikationen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>17</sup> in 2006 und der Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>18</sup> und des dazugehörigen Zusatzprotokolls<sup>19</sup> in 2009 positive Erwähnung.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens machte der Ausschuss seine Ausführungen in den Punkten 12, 17, und 22.

Punkt 12 der Abschließenden Bemerkungen befasst sich mit den Ermittlungen der Umstände der Tötungen von mehr als 800 Menschen, deren Leichen in Massengräbern in und um Batjnica gefunden wurden. Trotz der bereits in den vorherigen Abschließenden Bemerkungen empfohlenen Aufarbeitung dieser Vorfälle sieht der Ausschuss im Hinblick auf Art. 2 und Art. 6 noch weiteren Handlungsbedarf und empfiehlt Serbien, hinsichtlich der genauen Vorkommnisse zu ermitteln und die Verantwortlichen der Massentötungen zur Rechenschaft zu ziehen sowie die Opfer ausreichend zu entschädigen.

Weiter kritisiert der Ausschuss die mangelnde Funktionsfähigkeit der Gerichte im Rahmen der Justizverwaltung, die unangemessene Verzögerungen und andere Verfahrensmängel zur Folge habe. Insbesondere die fehlende Überprüfungsmöglichkeit von Richterentlassungen, die im Rahmen des Wiederwahlverfahrens im Jahr 2009 stattgefunden hatten, wurde bemängelt. Das Wiederwahlverfahren, das zur Stärkung der Judikative beitragen sollte, habe eine Reduzierung der Richterzahl zur Folge gehabt und sei nicht ausreichend transparent gewesen.

Im Hinblick auf die Garantie in Art. 14 empfiehlt der Ausschuss, die Unabhängigkeit der Judikative zu stärken, den im Rahmen des Wiederwahlverfahrens im Jahr 2009 entlassenen Richtern eine gerichtliche Überprüfung ihrer Fälle zu ermöglichen sowie die Effektivität der Gerichte und der Justizverwaltung durch Reformen zu verbessern.

Der letzte Punkt, der für das Follow-Up-Verfahren vorgesehen wurde, betrifft die immer noch verbreitete Diskriminierung von Angehörigen der Roma. Der Ausschuss beanstandet in Punkt 22, dass trotz vereinbarter Aktionspläne und Strategien zur Verbesserung des Status der Roma diese weiterhin diskriminiert würden und von bestimmten Lebensbereichen ausgeschlossen

<sup>14</sup> UN-Dok. CCPR/C/SRB/2 vom 28. August 2009.

<sup>15</sup> UN-Dok. CCPR/C/SRB/CO/2 vom 24. März 2011.

<sup>16</sup> UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993.

<sup>17</sup> UN-Dok. A/RES/57/199 vom 18. Dezember 2002.

<sup>18</sup> UN-Dok. A/RES/61/106 vom 24. Januar 2007.

<sup>19</sup> Ebd.

sen seien, insbesondere von den Bereichen Erziehung, Bildung, medizinische Versorgung, Unterkunft und politische Beteiligung. Um den Verpflichtungen aus Art. 2, 26 und 27 nachzukommen, empfiehlt der Ausschuss Serbien, stärker auf die Beseitigung gegenüber Roma bestehender Vorurteile hinzuwirken. Durch Kampagnen soll die Sensibilität für das Thema erhöht sowie für mehr Toleranz und Respekt für Diversität geworben werden. Ferner soll – wenn nötig auch durch vorübergehende Maßnahmen – den Angehörigen der Roma ein besserer Zugang zu Berufsmöglichkeiten und Dienstleistungen in allen Bereichen ermöglicht werden.

Neben diesen Punkten machte der Ausschuss noch auf verschiedene Mängel im Justizsystem aufmerksam, so zum Beispiel im Hinblick auf die schlechten Zustände in Polizeigefängnissen und regulären Strafvollzugsanstalten.<sup>20</sup>

Daneben äußert der Ausschuss unter anderem Kritik an der geringen Anzahl von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft, insbesondere in Bezug auf Angehörige der Roma (Punkt 8), sowie an der immer noch stattfindenden häuslichen Gewalt, die nur in den seltensten Fällen vor Gericht käme. Im Hinblick auf Art. 2, 3 und 26 müsse bei Polizisten, Behörden vor Ort sowie Sozialarbeitern und medizinischem Personal ein stärkeres Bewusstsein für dieses Problem geschaffen werden.

### *Mongolei*

Auf seiner 101. Sitzung befasste sich der Ausschuss mit dem fünften Staatenbericht<sup>21</sup> der Mongolei. Der Ausschuss begrüßt dabei in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>22</sup> unter anderem die Verabschiedung des Gesetzes zur Schaffung ei-

ner nationalen Menschenrechtskommission in Einklang mit den Pariser Prinzipien<sup>23</sup> im Jahr 2007 sowie die Umsetzung des nationalen Menschenrechtsaktionsplans im Jahr 2005. Auch wurden die Regierungsprogramme zum Kampf gegen häusliche Gewalt, zum Schutz von Frauen und Kindern vor Menschenhandel und zur Verbesserung der Gleichstellung sowie zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen begrüßt.

Die Punkte 5, 12 und 17 wurden zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht.

In den Punkten 5 und 12 beanstandet der Ausschuss Menschenrechtsaspekte im Zusammenhang mit der Erklärung der Notstandslage im Jahr 2008. In Punkt 5 bemängelt er die fehlende Transparenz bei dem Ernennungsverfahren der Mitglieder der nationalen Menschenrechtskommission sowie deren unzureichende Effizienz bei der Überwachung, Förderung und Schutz von Menschenrechten während des Notstandes im Jahr 2008. Dabei regt er im Hinblick auf Art. 2 an, die nationale Menschenrechtskommission mit umfangreicheren Finanz- und Personalmitteln auszustatten sowie den Ernennungsprozess ihrer Mitglieder zu überprüfen.

Inhalt von Punkt 12 sind Verfahren gegen vier hochrangige Polizeibeamte, die im Zusammenhang mit Vorwürfen von Tötungen, Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung während des Notstandes zwar wieder eröffnet wurden, aber bislang zu keiner Verurteilung geführt haben. In diesem Zusammenhang kritisiert der Ausschuss im Hinblick auf Art. 2, 6, 9 und 14 zudem, dass auch die übrigen Strafverfahren gegen Polizeibeamte, denen Menschenrechtsverletzungen während des Notstandes zur Last gelegt wurden, aus Mangel an Beweisen eingestellt wurden und es zu keiner Verurteilung kam.

In Punkt 17 bringt der Ausschuss seine Besorgnis über die auch noch nach der im

<sup>20</sup> UN-Dok. CCPR/C/SRB/CO/2 vom 24. März 2011.

<sup>21</sup> UN-Dok. CCPR/C/MNG/Q/5 vom 16. September 2009.

<sup>22</sup> UN-Dok. CCPR/C/MNG/CO/5 vom 2. Mai 2011.

<sup>23</sup> UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993.

Jahr 2009 begonnene Justizreform existierende Korruption, fehlende Transparenz sowie die mangelnde Unabhängigkeit der Judikative zum Ausdruck. Dabei kritisiert der Ausschuss insbesondere die Praxis, wonach „bewiesene Effektivität“ bei der Arbeit mit Sozialleistungen, Darlehen, diplomatischer Immunität und Ausbildungsaufwandsentschädigungen belohnt werde. Der Ausschuss empfiehlt in Hinblick auf Art. 14, die Reform der Judikative auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Paktes zu überprüfen und sicherzustellen, dass Mechanismen eingebaut werden, welche die Transparenz und institutionelle Unabhängigkeit garantieren. Bei der Erstellung eines solchen Entwurfes sollen unter anderem Fachgremien konsultiert sowie unabhängige Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt werden. Weiter solle die Mongolei alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um eine umfassende Verfolgung von Korruptionsvorwürfen gegen Mitglieder der Judikative zu gewährleisten.

Weiter wurde noch der andauernde Gebrauch körperlicher Züchtigung, die häusliche Gewalt gegenüber Frauen sowie die fehlende gesetzliche Grundlage für eine strafrechtliche Verfolgung von Vergewaltigung in der Ehe kritisiert (Punkte 18, 19). Auch beanstandete der Ausschuss die Lücken in der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhandel, insbesondere in Fällen, in denen Mitglieder der Behörden oder der Polizei auf Täterseite involviert waren. Wenn es zu einer Verurteilung kam, war das Strafmaß in den meisten Fällen offensichtlich zu niedrig angesetzt (Punkt 21).

Des Weiteren wird der Vertragsstaat im Hinblick auf Art. 19 aufgefordert, für die Gewährleistung der Informations- und Pressefreiheit zu sorgen, da es trotz des Gesetzentwurfs zur Informationsfreiheit aus dem Jahr 2001 wiederholt zu Drohungen und Angriffen auf Journalisten kam, die kritisch über Mitglieder der öffentlichen Verwaltung berichtet hatten sowie gegenüber Anwälten, die der Urteilsfindung von Richtern widersprochen haben. (Punkt 25).

Daneben erwartet der Ausschuss von der Mongolei unter anderem, einen Militärsatzdienst zu schaffen (Punkt 23) und eine gesetzliche Neuregelung auf den Weg zu bringen, durch die Staatenlosigkeit in den Fällen vermieden wird, in denen mongolische Staatsbürger sich für eine andere Staatsangehörigkeit bewerben und dadurch automatisch die mongolische Staatsangehörigkeit verlieren, unabhängig davon, ob sie die andere Staatsangehörigkeit erhalten oder nicht (Punkt 26).

### *Slowakei*

Weiter befasste sich der Menschenrechtsausschuss mit dem dritten Staatenbericht<sup>24</sup> der Slowakei und hob in seinen abschließenden Bemerkungen<sup>25</sup> mehrere gesetzgeberische und institutionelle Neuerungen positiv hervor. Darunter waren die Verabschiedung des Antidiskriminierungsgesetzes, des Gesetzes zur Abschaffung von Militärgerichten, das am 1. April 2008 in Kraft trat, der Verordnung über die Methoden zur Bekämpfung von Extremismus und zur Eindämmung von Zuschauergewalt sowie die Schaffung eines Rates für Menschenrechte, Nationale Minderheiten und Gleichstellung. Weiter begrüßte der Ausschuss die Ratifizierung der Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>26</sup>, von deren Zusatzprotokoll<sup>27</sup>, des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>28</sup> im Jahre 2000 und des Fakultativprotokolls zum selben Übereinkommen bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>29</sup> im Jahre 2000.

<sup>24</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVK/3 vom 20. Oktober 2009.

<sup>25</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVK/CO/3 vom 20. April 2011.

<sup>26</sup> Fn. 18.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> UN-Dok. A/RES/54/263 vom 25. Mai 2000.

<sup>29</sup> Ebd.

Die Punkte 7, 8 und 13 der Abschließenden Bemerkungen machte der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up Verfahrens.

Unter Punkt 7 empfiehlt der Ausschuss im Hinblick auf Art. 2, ein Gesetz zu erlassen, mit dem das Verfassungsgericht ermächtigt wird, über die Vereinbarkeit von nationalem Recht mit völkerrechtlichen Verträgen zu entscheiden und so eine Grundlage für ein Rechtsmittel zu schaffen, mit dem Personen gegen eine Rechtsverletzung vorgehen können, die aus der Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit völkerrechtlichen Verträgen resultiert.

In Punkt 8 bringt der Ausschuss seine Besorgnis über rassistisch motivierte Übergriffe auf Mitglieder der Roma-Bevölkerung und die fehlende Wiedergutmachung gegenüber den Opfern solcher Attacken zum Ausdruck. Er empfiehlt im Hinblick auf Art. 2 und 27, die Bemühungen im Kampf gegen rassistische Übergriffe, insbesondere gegen Angehörige der Roma-Bevölkerung, durch Mitglieder der Polizei zu verstärken und durch besondere Schulungen der Polizeieinheiten die Beachtung der Menschenrechte und den Respekt für Diversität zu fördern. Auch sollten umfassende strafrechtliche Ermittlungen vorgenommen sowie im Fall von Verurteilung angemessene Strafen verhängt werden sowie den Opfern angemessene Entschädigungen gezahlt werden.

Auch Punkt 13 der Abschließenden Bemerkungen befasst sich mit der menschenrechtlichen Situation der Roma in der Slowakei. Darin kritisiert der Ausschuss den Umgang mit Fällen von an weiblichen Roma vorgenommenen Zwangsterilisationen. Durch die Verabschiedung eines Gesetzes, das eine informierte Einwilligung zur Vornahme einer Sterilisation voraussetzt, sei bislang keine ausreichende Verbesserung der Lage erreicht. Der Ausschuss zeigt sich angesichts des sehr beschränkten Ermittlungsumfangs sowie des Mangels an konkreten Maßnahmen zur Unterbindung von zwangsweise durchgeführten Sterilisationen besorgt. Um diese Missstände zu beheben, empfiehlt der Ausschuss eine ge-

naue Überwachung der Durchführung des Gesetzes, die sicherstellen soll, dass Eingriffe nur bei umfassender und informierter Zustimmung der Frauen, insbesondere aus der Roma-Bevölkerung vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang sollte der Vertragsstaat umfassende Schulungen des medizinischen Personals veranlassen, um so für die Risiken und Gefahren von Zwangssterilisationen zu sensibilisieren.

Weiter empfiehlt der Ausschuss, die Bemühungen zur Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber der Roma-Bevölkerung zu verstärken. Durch Kampagnen soll die Sensibilität für das Thema erhöht werden sowie für mehr Toleranz und Respekt für Diversität geworben werden. Auch soll den Angehörigen der Roma ein besserer Zugang zu Berufsmöglichkeiten und Dienstleistungen in allen Bereichen ermöglicht werden. Trotz positiver Beispiele wie die Wahl der ersten Roma-Bürgermeisterin sind die Vorurteile gegenüber der Roma-Bevölkerung noch weit verbreitet.

In Punkt 17 kritisiert der Ausschuss die de facto Segregation von Roma-Kindern in Förderklassen, die für Schüler mit psychologischen Einschränkungen gedacht sind, ohne vorangegangene medizinische Untersuchung ihrer geistigen Fähigkeiten. Er fordert vom Vertragsstaat umgehende Schritte, um Entscheidungen des schulischen Werdeganges nicht von der ethnischen Zugehörigkeit der Kinder, sondern ihrer individuellen Begabung abhängig zu machen.

### *Togo*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>30</sup> zum vierten Staatenbericht Togos<sup>31</sup> äußerte sich der Ausschuss lobend über den Beitritt Togos zum Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende

<sup>30</sup> UN-Dok. CCPR/C/TGO/CO/4 vom 18. April 2011.

<sup>31</sup> UN-Dok. CCPR/C/TGO/4 vom 17. Oktober 2009.

Behandlung oder Strafe<sup>32</sup> am 20. Juli 2010 sowie zur Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>33</sup> am 1. März 2011.

Auch die Verabschiedung eines Gesetzes zur Abschaffung der Todesstrafe vom 23. Juni 2009 und einer Regelung zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtskommission in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien<sup>34</sup> vom 9. Februar 2005 wurde begrüßt.

Die Punkte 10, 15 und 16 wurden zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht.

In Punkt 10 befasst sich der Ausschuss mit den Menschenrechtsverletzungen, die während und nach den Präsidentschaftswahlen vom 24. April 1995 begangen wurden und die bislang keine ausreichende strafrechtliche Verfolgung erfahren haben. Auch wurden die Opfer dieser Verletzungen nicht entschädigt. Im Hinblick auf Art. 2 empfiehlt der Ausschuss, die Arbeit der Kommission für Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung zu einem baldigen Abschluss zu bringen und so die Straflosigkeit in Togo weiter zu bekämpfen. Der Ausschuss betont, dass die Schaffung eines Übergangsjustizsystems die strafrechtliche Verfolgung von schweren Menschenrechtsverletzungen nicht ersetzen kann und dass unabhängige und unparteiliche Ermittlungen durchgeführt werden müssen, um die Menschenrechtsverletzungen im Jahre 2005 aufzuklären und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

In Punkt 15 thematisiert der Ausschuss die fehlende Gesetzgebung zur Bestrafung von Folter sowie die fehlende gesetzliche Definition von Folter und empfiehlt dem Vertragsstaat, ein Gesetz zu schaffen, das sowohl eine Folterdefinition anhand von internationalen Standards enthält sowie Folterhandlungen unter Strafe stellt. Weiter

soll der Vertragsstaat dafür Sorge tragen, dass jede Tat, die als Folter oder grausamen, unmenschliche oder erniedrigende Handlung zu qualifizieren ist, mit einer ausreichenden Strafe geahndet wird.

In Punkt 16 drückt der Ausschuss seine Sorge hinsichtlich der Vorwürfe von Folter und Misshandlungen und Todesfällen in Haftsituationen, hauptsächlich in Räumlichkeiten der National Intelligence Agency, aus und kritisiert die fehlende Bearbeitung von staatlicher Seite angesichts zahlreicher Beschwerden wegen Folter oder Misshandlung. Im Hinblick auf Art. 6, 7 und 2 empfiehlt er dem Vertragsstaat, alle Vorwürfe von Folter und Misshandlungen sowie von Todesfällen in Haft ohne Verzögerung zu untersuchen, um sicherzustellen, dass die Täter zur Verantwortung gezogen und die Opfer entschädigt werden.

Besorgt zeigte sich der Ausschuss auch hinsichtlich der noch bestehenden Diskriminierung von Frauen, die er unter anderem darin sieht, dass der Vertragsstaat bislang noch kein Gesetz geschaffen hat, das Vergewaltigungen in der Ehe und häusliche Gewalt als eigene Straftat festlegt und eine angemessene Bestrafung vorschreibt (Punkt 11). Auch empfiehlt er im Rahmen von Gleichstellungsgesichtspunkten, alle gesetzlichen Regelungen, die zur Ungleichbehandlung von Mann und Frau beitragen, zu ändern und die Einstellung und Beschäftigung von Frauen im öffentlichen Dienst und in Führungsämtern zu fördern (Punkt 12). Weiter fordert er den Vertragsstaat im Hinblick auf Art. 7 auf, die verbreitete Tradition der weiblichen Genitalverstümmelung unter Strafe zu stellen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen (Punkt 13).

<sup>32</sup> UN-Dok. A/RES/57/199 vom 18. Dezember 2002.

<sup>33</sup> UN-Dok. A/RES/61/106 vom 24. Januar 2007.

<sup>34</sup> UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993.



- 102. Sitzung -

### Äthiopien

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>35</sup> zu dem ersten Staatenbericht<sup>36</sup>, den Äthiopien 17 Jahre zu spät einreichte, begrüßte der Ausschuss verschiedene gesetzliche und institutionelle Fortschritte des Vertragsstaates, so die Verabschiedung einer überarbeiteten Version des Strafgesetzbuches, wonach alle Handlungen, die Folter, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung darstellen, sowie die Ausübung sexueller Gewalt und die Vornahme gesundheitsgefährdender traditioneller Praktiken unter Strafe gestellt wurden. Überdies wurde die Einreichung eines umfassenden Kerndokumentes nach Maßgabe der überarbeiteten Berichterstattungsrichtlinien in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium, der äthiopischen Menschenrechtskommission und dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte gelobt.

Weiter hob der Ausschuss die Ratifizierung der Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>37</sup> im Jahre 2010, des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>38</sup> und seiner Zusatzprotokolle<sup>39</sup> im Jahr 2007, des ILO-Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie des ILO-Übereinkommens über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Jahr 2003 positiv hervor.

Die Punkte 16, 17 und 25 der Abschließenden Bemerkungen machte der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 16 äußert der Ausschuss seine Besorgnis über die zahlreichen Berichte

über schwere Menschenrechtsverletzungen, die in der Somali-Region des Landes von Mitgliedern der Polizei und des Militärs begangen wurden, darunter Morde, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen, willkürliche Festnahmen, Folter, Zerstörung von Eigentum, Zwangsvertreibungen und Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung, sowie über aktuelle Berichte über Festnahmen von ausländischen Journalisten in dieser Region. Auch bedauerte der Ausschuss im Hinblick auf Art. 2, 3, 4, 6, 7 und 12, dass in keinem der Fälle schwerer Straftaten die Täter verfolgt und bestraft wurden, sowie die Weigerung des Vertragsstaats, diese Vorfälle durch eine unabhängige Untersuchung aufzuklären. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die Menschenrechtsverletzungen zu beenden und sicherzugehen, dass allen Vorwürfen wirksam nachgegangen wird. Überdies sollen die Täter ermittelt und angemessen bestraft werden, sowie die Opfer Zugang zu Rechtsmitteln inklusive einer angemessenen Entschädigung erhalten.

Punkt 17 befasst sich mit der Kritik des Ausschusses hinsichtlich der zahlreichen Berichte, denen zufolge Folter, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Vertragsstaat weit verbreitet sind und von Polizei, Militär und Gefängnisangestellten gegenüber Häftlingen, insbesondere gegenüber mutmaßlichen Mitgliedern von bewaffneten Rebellengruppen verschiedener Regionen Äthiopiens, verübt werden. Auch die große Zahl von Tätern, die ohne Strafe bleiben, wurde im Hinblick auf Art. 2, 6 und 7 kritisiert.

Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragspartei garantieren sollte, dass alle Vorwürfe von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung tatsächlich untersucht werden, die mutmaßlichen Täter verfolgt und im Falle einer Verurteilung angemessen bestraft werden. Weiter soll den Opfern der Zugang zu Rechtsmitteln sowie zu einer angemessenen Entschädigung garantiert werden. Zudem soll die diesbezügliche Schulung von Staatsbediensteten verbessert werden, und so sichergestellt werden,

<sup>35</sup> UN-Dok. CCPR/C/ETH/CO/1 vom 25. Juli 2011.

<sup>36</sup> UN-Dok. CCPR/C/ETH/1 vom 22. Oktober 2009.

<sup>37</sup> Fn. 18.

<sup>38</sup> UN-Dok. A/RES/55/25 vom 8. Januar 2001.

<sup>39</sup> Ebd.

dass alle Personen, die in Haft genommen werden, eine respektvolle Behandlung erfahren. Ferner soll Äthiopien in seinem nächsten Bericht ausführliche und aufgeschlüsselte Daten bezüglich aller Foltervorwürfe bereitstellen.

In Punkt 25 äußert sich der Ausschuss besorgt über nationale Bestimmungen für wohltätige Organisationen und Vereine, wonach es äthiopischen Nichtregierungsorganisationen untersagt ist, mehr als 10 % ihres Budgets von ausländischen Gebern zu beziehen, und es gleichzeitig Nichtregierungsorganisationen, die von dem Vertragsstaat als ausländisch betrachtet werden, verboten ist, ihre Arbeit für Menschenrechte und Demokratie einzusetzen. Diese Gesetzgebung verhindert die Wahrnehmung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, da es aufgrund der neuen Regelung vielen Nichtregierungsorganisationen unmöglich ist, sich zu registrieren oder sie ihr Beschäftigungsfeld wechseln müssen. Der Ausschuss empfiehlt in Hinblick auf Art. 21 und 22, dass der Vertragsstaat seine gesetzlichen Regelungen an diese anpasst und dafür sorgt, dass jegliche Einschränkung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit insbesondere im Hinblick auf die gesetzliche Regelung zur Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen nach Maßgabe des Zivilpaktes überarbeitet und es allen Nichtregierungsorganisationen ermöglicht wird, in dem Bereich Menschenrechte tätig zu werden, ungeachtet dessen, ob manche ihrer Mitglieder außerhalb der Staatsgrenzen ihren Wohnsitz haben.

Weiter kritisiert der Ausschuss die fehlende Verbesserung der Situationen von Frauen in den verschiedenen Regionen und empfiehlt dem Vertragsstaat, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang von Frauen zu Beschäftigungsverhältnissen, öffentlichem Leben, Bildung, Wohnung und Gesundheit in allen Regionen zu erleichtern und darüber aufgeschlüsselte Informationen im nächsten Staatenbericht einzubringen (Punkt 7). Auch die fehlende Einführung eines Straftatbestandes für Vergewaltigung in der Ehe in dem überarbeiteten

Strafgesetzbuch wurde thematisiert und dem Vertragsstaat empfohlen, dies nachzuholen sowie dafür Sorge zu tragen, dass solche Taten energisch verfolgt und bestraft werden sowie der Polizei eindeutige Richtlinien zur Verfügung zu stellen und sie entsprechend zu schulen (Punkt 8).

### *Kasachstan*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>40</sup> zum ersten Staatenbericht Kasachstans<sup>41</sup>, der mit einiger Verspätung eingereicht wurde, begrüßte der Ausschuss die gesetzlichen und institutionellen Neuerungen, die der Vertragsstaat zur Förderung des Menschenrechtsschutzes vorgenommen hat, darunter die Schaffung einer Behörde für die Belange von Frauen und Familien- und Bevölkerungsentwicklungspolitik und den Erlass einer Verordnung zur staatlichen Gewährleistung gleicher Rechte und Chancen für Frauen und Männer im Jahr 2009.

Auch die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen<sup>42</sup> am 27. Februar 2009, des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte<sup>43</sup> am 30. Juni 2009, des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>44</sup> am 22. Oktober 2008 und des Zusatzprotokolls zur UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des

<sup>40</sup> UN-Dok. CCPR/C/KAZ/CO/1 vom 21. Juli 2011.

<sup>41</sup> UN-Dok. CCPR/C/KAZ/1 vom 5. Oktober 2009.

<sup>42</sup> UN-Dok. A/RES/47/133 vom 18. Dezember 1992.

<sup>43</sup> Fn. 5.

<sup>44</sup> Fn. 17.

Frauen- und Kinderhandels<sup>45</sup> am 31. Juli 2008 hob der Ausschuss positiv hervor.

Die Punkte 7, 21, 25 und 26 wurden zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht.

In Punkt 7 äußert der Ausschuss seine Besorgnis darüber, dass der Beauftragte für Menschenrechte, dem ein zusätzliches Mandat als Ombudsmann im nationalen Folterpräventionsmechanismus übertragen werden soll, durch ein Dekret des Präsidenten geschaffen wurde und sich bislang noch nicht um Akkreditierung bei dem Internationalen Koordinierungsausschuss für nationale Menschenrechtsinstitutionen bemüht hat. Im Hinblick auf Art. 2 zeigte sich der Ausschuss besorgt über die fehlende Unabhängigkeit und die unzureichende Ausstattung des Beauftragten mit Sach- und Personalmitteln und regt an, dass der Vertragsstaat seine Bemühungen für eine Unabhängigkeit des Beauftragten für Menschenrechte verstärkt und ihn mit ausreichenden Finanz- und Personalmitteln nach Maßgabe der Pariser Prinzipien ausstattet. Der Ausschuss empfiehlt weiter, dass der Beauftragte für Menschenrechte sich zur Akkreditierung beim Internationalen Koordinierungsausschuss für nationale Institutionen zum Schutz und Förderung von Menschenrechten bewirbt und dass der Vertragsstaat bei der Einrichtung des nationalen Präventionsmechanismus nach Maßgabe des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>46</sup> dafür Sorge trägt, dass dadurch nicht die Ausübung der Kernkompetenzen als nationale Menschenrechtskommission nach den Pariser Prinzipien gefährdet wird.

In Punkt 21 zeigt sich der Ausschuss aufgrund von Berichten über weit verbreitete Korruption in der Justiz und über mangelnde Unabhängigkeit des Judikative besorgt. Auch Verfahren zur Ernennung und Entlassung von Richtern, bei denen die

ordnungsgemäße Trennung von Exekutive und Judikative nicht gewahrt ist, rufen bei dem Ausschuss menschenrechtliche Bedenken hervor. Überdies wurde die Stellungnahme der Vertragspartei in Bezug auf die Rolle des Präsidenten als Koordinator der drei Staatsgewalten kritisiert, insbesondere aufgrund von Berichten, wonach die Staatsanwaltschaft/der Generalstaatsanwalt eine derart herrschende Rolle im Justizsystem einnimmt, dass sie/er die Vollstreckung von Gerichtsurteilen aussetzen kann. Im Hinblick auf Art. 2 und Art. 14 empfiehlt der Ausschuss der Vertragspartei, die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren und ihre Rolle als Wächter der Gerechtigkeit sicherzustellen sowie die Zuständigkeit, Unabhängigkeit und die Anstellung der Richter auf Lebenszeit zu garantieren. Ferner sollte der Vertragsstaat Mittel ergreifen, um insbesondere die Beeinflussung des Justizwesens abzustellen und zeitnahe, ausführliche, unabhängige und unparteiliche Ermittlungen aller Vorwürfe der Beeinflussung, inklusive durch Korruption, zu gewährleisten. Auch empfiehlt der Ausschuss die Verfolgung und Bestrafung der Täter, auch der mitschuldigen Richter. Der Vertragsstaat sollte die Machtverteilung an die Staatsanwaltschaft/den Generalstaatsanwalt überprüfen, um sicherzustellen, dass von dieser Seite nicht die Unabhängigkeit der Justiz gestört wird.

In Punkt 25 thematisiert der Ausschuss das Recht zur freien Meinungsäußerung, das Berichten zu Folge vom Vertragsstaat nicht ausreichend respektiert wird. Besorgt zeigt sich der Ausschuss insbesondere angesichts der Berichte, wonach Drohungen, Angriffe, Belästigungen und Einschüchterungen gegenüber Journalisten und Menschenrechtsaktivisten zu einem erheblichen Rückgang von Meinungskundgaben geführt haben. Weiter kritisierte er gesetzliche Regelungen im Strafgesetzbuch zur Verleumdung von Staatsbeamten und den Erlass des Gesetzes zum Führer der Nation, durch das ein neuer Paragraph in das Strafgesetzbuch eingeführt wurde, welcher Beleidigungen und andere Vergehen gehen

<sup>45</sup> UN-Dok. A/RES/55/25 vom 8. Januar 2001.

<sup>46</sup> Fn. 17.

die Ehre des Präsidenten verbietet und unter Strafe stellt.

Im Hinblick auf Art. 19 empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, dafür zu sorgen, dass Journalisten, Menschenrechtsaktivisten und andere Personen im Einklang mit dem Zivilpakt ihr Recht auf freie Meinungsäußerung ungestört ausüben können. Der Vertragsstaat sollte diesbezüglich seine Gesetzgebung zur Verleumdung und Beleidigung überprüfen und sichergehen, dass diese mit den Vorgaben des Zivilpaktes übereinstimmt. Weiter sollte er davon Abstand nehmen, die Strafnormen zur Verleumdung ausschließlich dafür zu benutzen, Individualpersonen, Journalisten und Menschenrechtsaktivisten einzuschüchtern und zu belästigen. Jede Beschränkung der Ausübung der freien Meinungsäußerung müsse mit den strengen Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 vereinbar sein.

Punkt 26 beschäftigt sich mit der Besorgnis des Ausschusses über eine mangelhafte Gewährleistung der Versammlungsfreiheit durch den Vertragsstaat. Berichten zufolge werde diese unangemessen eingeschränkt, indem nur ausgewiesene Bezirke für Versammlungen genutzt werden dürften, die jedoch weit außerhalb und entfernt der Stadtzentren lägen und deshalb geringe öffentliche Wahrnehmung ermöglichten. Weiter zeigt sich der Ausschuss besorgt darüber, dass die Erlaubnis für Versammlungen oft auf Grundlage von öffentlicher Ordnung und nationaler Sicherheit verweigert wird, und Teile der Bevölkerung dennoch ungenehmigte Versammlungen abhalten und sich dadurch dem Risiko einer Festnahme und Ahndung wegen Verletzung verschiedener Verwaltungsvorschriften aussetzen. Im Hinblick auf Art. 21 empfiehlt der Ausschuss daher, dass der Vertragsstaat sowohl seine gesetzlichen Regelungen als auch seine Methoden und Praktiken überprüft und sicherstellt, dass alle Personen in seiner Hoheitsgewalt die von Art. 21 gewährten Rechte ausüben können und mögliche Einschränkungen dieser Rechte nur in Einklang mit den strengen Voraussetzungen des Art. 21 selbst vorgenommen werden.

Zudem befasste sich der Ausschuss noch mit der fehlenden Repräsentation von Frauen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, insbesondere in Führungspositionen, obwohl weibliche Absolventen im Vergleich bessere Abschlussnoten erzielten als ihre männlichen Kollegen. Im Hinblick auf Art. 2, 3 und 26 empfiehlt er, die Bemühungen zur Besserstellung von Frauen sowohl auf dem privaten als auch öffentlichen Arbeitsmarkt zu verstärken und zudem Maßnahmen zu ergreifen, um die noch vorherrschenden negativen Stereotypen gegenüber Frauen abzubauen (Punkt 9).

Der Ausschuss zeigt sich zudem besorgt über die noch ausgeübte körperliche Züchtigung im Vertragsstaat, die trotz des Verbots der körperlichen Züchtigung in Schulen und im Strafvollzug in Elternhäusern und Pflegeheimen als Erziehungsmethode von Eltern und Betreuern akzeptiert und angewandt wird. Er empfiehlt im Hinblick auf Art. 7 und 24, dass der Vertragsstaat praktische Schritte unternehmen sollte, um der körperlichen Züchtigung in Schulen und anderen Einrichtungen ein Ende zu bereiten und durch Aufklärungskampagnen über die schädlichen Auswirkungen auf eine alternative Art der Bestrafung in Familien hinzuarbeiten (Punkt 15).

Auch kritisierte der Ausschuss die fehlende Möglichkeit, außer bei Eintritt in einen Mönchsorden oder bei anderer dauerhafter Beschäftigung in einer registrierten religiösen Vereinigung, den Militärdienst aus Gewissensgründen zu verweigern. Er empfiehlt dem Vertragsstaat, seine diesbezügliche Gesetzgebung zu überprüfen und die Ableistung eines Militärsatzdienstes zu ermöglichen. Auch sollte der Vertragsstaat sichergehen, dass eine gesetzliche Regelung existiert, die jedem ausdrücklich das Recht gibt, den Militärdienst aus Gewissensgründen zu verweigern, sowohl vor als auch während des Militärdienstes (Punkt 23).

## **Bulgarien**

In den abschließenden Bemerkungen<sup>47</sup> zum dritten Staatenbericht<sup>48</sup>, den Bulgarien mit Verspätung eingereicht hatte, hob der Menschenrechtsausschuss verschiedene gesetzgeberische und institutionelle Neuerungen positiv hervor, darunter die Verabschiedung des Gesetzes zum Militärsatzdienst im Jahre 1999, die Ergänzung des Gesetzes zur Verteidigung und den Streitkräften der Republik Bulgarien im Jahre 2007 sowie die Abschaffung des Militärdienstes zum 1. Januar 2008, die Einrichtung einer nationalen Behörde gegen Menschenhandel im Jahr 2003 nach Maßgabe des Gesetzes zur Bekämpfung von Menschenhandel, die Ergänzung zur Verfassung im Bereich des Justizwesens und die Errichtung eines Höchsten Justizrates 2007, sowie die Verabschiedung einer ganzheitlichen Strategie zur Bekämpfung von Verbrechen und Korruption im Jahr 2010.

Ferner begrüßte der Ausschuss die Ratifizierung des 2. Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte<sup>49</sup> im Jahr 1999, der UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>50</sup>, deren Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels<sup>51</sup> im Jahr 2001, des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau<sup>52</sup> im Jahr 2006, des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>53</sup> im Jahre 2002 und des Fakultativprotokolls zum selben Übereinkommen bezüglich Kinder-

handel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>54</sup> im Jahre 2001.

Die Punkte 8, 11 und 21 der Abschließenden Bemerkungen machte der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 8 bringt der Ausschuss seine Besorgnis über die große Anzahl von Fällen von Folter und anderem unmenschlichen und erniedrigendem Verhalten, inklusive dem Versagen von lebensrettender medizinischer Versorgung und rassistisch motivierter Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Mitgliedern der Roma-Bevölkerung durch Polizeibeamte, zum Ausdruck. Weiter kritisiert der Ausschuss, dass in keinem der Fälle die Strafverfolgung zu einer Bestrafung der beteiligten Polizeibeamten geführt hat und den Opfern keine Rechtsmittel zur Verfügung stehen, sowie den offensichtlichen Mangel des Systems in Bezug auf Objektivität und Glaubwürdigkeit, und die Unterstützung der Straflosigkeit von Polizeibeamten, die in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind. Er empfiehlt im Hinblick auf Art. 2, 7, 9, und 14, dass der Vertragsstaat die notwendigen Maßnahmen ergreifen sollte, um alle Formen von Übergriffen durch die Polizei und Misshandlungen während polizeilichen Ermittlungen abzustellen, darunter möglichst zeitnahe Ermittlungen, strafrechtliche Verfolgung der Täter und die Verabschiedung von Vorschriften zum Schutz und zur Schaffung von Rechtsmitteln für die Opfer. Ferner soll die erforderliche Unabhängigkeit der gerichtlichen Ermittlungen gegen Polizeibeamte gewährleistet werden. Der Vertragsstaat soll dafür Sorge tragen, dass ein unabhängiger Aufsichtsmechanismus errichtet wird, der die Verfolgung und Bestrafung von Beschwerden gegen Polizeibeamte wegen kriminellen Verhaltens überwacht.

Weiter zeigt sich der Ausschuss in Punkt 11 besorgt darüber, dass, wie auch vom Vertragsstaat eingestanden, die nationale Gesetzgebung in Bezug auf die Vorausset-

<sup>47</sup> UN-Dok. CCPR/C/BGR/CO/3 vom 25. Juli 2011.

<sup>48</sup> UN-Dok. CCPR/C/BGR/3 vom 4. Dezember 2009.

<sup>49</sup> Fn. 8.

<sup>50</sup> Fn. 45.

<sup>51</sup> Ebd.

<sup>52</sup> UNTS, 1249, S. 13; BGBl. 1985 II S.648.

<sup>53</sup> Fn. 28.

<sup>54</sup> Ebd.

zungen, unter denen Polizeibeamte tödliche Gewalt anwenden dürfen, nicht den einschlägigen internationalen Standards entspricht und deshalb eine ernste Gefahr für das Recht auf Leben darstellen. Der Ausschuss stellt im Hinblick auf Art. 6 fest, dass die geltenden Regeln, die durch einen Erlass des Innenministers verabschiedet wurden und aktuell einer Prüfung unterzogen werden, keine Vorgaben enthalten, die eindeutig im Einklang mit den internationalen Standards zum Gebrauch tödlicher Gewalt stehen. Er empfiehlt als Notfallmaßnahme, die Vereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung und Regelungen mit den Anforderungen des Rechts auf Leben, die insbesondere in den Prinzipien der UN über den Einsatz von Gewalt und Feuerwaffen<sup>55</sup> widerspiegelt werden, herzustellen.

In Punkt 21 äußert der Ausschuss Bedenken hinsichtlich der Tatsache, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz nicht ausreichend von Organen außerhalb des Justizwesens beachtet wird und auch innerhalb der Justiz nicht ganzheitlich Anwendung findet. Diese Umstände könnten dazu führen, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Justizapparat schwindet. Im Hinblick auf Art. 14 empfiehlt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat dafür Sorge tragen sollte, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte verstanden und beachtet wird und Maßnahmen ergreifen sollte, die für den entscheidenden Nutzen der richterlichen Unabhängigkeit sensibilisieren, sowohl innerhalb der Justizbehörden und der Strafverfolgungsbeamten als auch gegenüber der breiten Öffentlichkeit.

- 103. Sitzung -

### *Jamaika*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>56</sup> zum dritten Staatenbericht<sup>57</sup>, den Jamaika mit einer Verspätung von zehn Jahren eingereicht hatte, hob der Menschenrechtsausschuss als positive gesetzgeberische und institutionelle Neuerungen das Inkrafttreten eines Gesetzes zur Bekämpfung von Menschenhandel im Jahr 2007 und des Gesetzes zur Betreuung und zum Schutz des Kindes im Jahr 2004 sowie die Errichtung einer unabhängigen Ermittlungsbehörde im Jahr 2010 hervor. Auch die Ratifizierung der Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>58</sup> am 30. März 2007 sowie des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>59</sup> im Jahr 2011 wurde positiv bemerkt.

Die Punkte 8, 16 und 23 der Abschließenden Bemerkungen machte der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 8 verleiht der Ausschuss seinem Bedauern darüber Ausdruck, dass Jamaika zwar einerseits eine Charta zu Grundrechten und Grundfreiheiten verabschiedet hat, das Recht auf Diskriminierungsfreiheit allerdings an den Merkmalen „Mann/Frau“ festgemacht wird und nicht die Diskriminierung auf Grund von sexueller Orientierung und Geschlechteridentität verbietet. Weiter ist der Ausschuss im Hinblick auf Art. 2, 16 und 26 darüber besorgt, dass der Vertragsstaat weiter strafrechtliche Normen hat, die einvernehmliche gleichgeschlechtliche Beziehung kriminalisieren und dadurch die Diskriminierung Homosexueller fördern. Auch bedauert der Ausschuss Berichte über Musiker und Unterhaltungskünstler, die mit bösartigen

<sup>55</sup> United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, UN-Dok. A/CONF.144/28/Rev.1 at 122, angenommen auf dem achten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger in Havanna (27. August bis zum 7. September 1990).

<sup>56</sup> UN-Dok. CCPR/C/JAM/CO/3 vom 17. November 2011.

<sup>57</sup> UN-Dok. CCPR/C/JAM/3 vom 21. Oktober 2009.

<sup>58</sup> Fn 18.

<sup>59</sup> Fn. 28.

Texten zur Gewalt gegenüber Homosexuellen aufstacheln.

Der Ausschuss regt an, dass der Vertragsstaat seine Gesetzgebung im Bereich der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, sexueller Orientierung und Geschlechteridentität ändert und gleichgeschlechtliche einvernehmlich sexuelle Beziehungen zwischen Erwachsenen legalisiert und somit die Gesetzgebung in Einklang mit den Bestimmungen des Paktes bringt sowie den Vorurteilen und der Stigmatisierung von Homosexualität ein Ende setzt. Der Vertragsstaat sollte klarstellen, dass er keine Belästigung, Diskriminierung oder Gewalt gegenüber Personen aufgrund deren sexueller Orientierung duldet und zudem sicherstellen, dass Personen, die zur Gewalt gegenüber Homosexuellen aufhetzen, verfolgt und ausreichend strafrechtlich belangt werden.

Weiter zeigt sich der Ausschuss in Punkt 16 über wiederholte Berichte zu außergerichtlichen Hinrichtungen durch Polizeibeamte und Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf Art. 6 besorgt. Insbesondere die mangelhaften Untersuchungen von Vorwürfen außerrechtlicher Hinrichtungen, die zu einer Verfestigung von Straflosigkeit führten, wurden als bedauerlich hervorgehoben. Weiter fand der Ausschuss die Berichte über die exzessive Gewaltanwendung von Polizeibeamten während des Notstands im Zeitraum zwischen Mai und Juli 2010, in dessen Rahmen 73 Zivilisten durch die Hände von Polizeibeamten ums Leben kamen, besorgniserregend. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat eine genaue Überwachung von außerrechtlichen Hinrichtungen und die Sicherstellung, dass alle diesbezüglichen Vorwürfe zeitnah und effektiv untersucht werden, um solche Verbrechen abzustellen, die Täter zur Verantwortung zu ziehen und dadurch Straflosigkeit zu bekämpfen, sowie den Opfern effektive Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. In dieser Hinsicht sollte der Vertragsstaat gewährleisten, dass die unabhängige Ermittlungsbehörde (INDE-COM) mit den notwendigen Mitteln ausgestattet wird, um unabhängige und

effektive Ermittlungen hinsichtlich mutmaßlicher Fälle von außerrechtlichen Hinrichtungen und Übergriffen durch Polizeibeamte durchführen zu können.

Vor allem die Berichte über Überbelegungen und beklagenswerte hygienische Zustände in den Gefängnissen und Haftanstalten des Vertragsstaates, die der Ausschuss in Punkt 23 thematisiert, geben im Hinblick auf die Garantien aus Art. 10 Anlass zur Sorge, da weder Minimalstandards eingehalten würden noch Alternativen zur Gefängnisstrafe bestünden. Insbesondere die fehlende Möglichkeit, Minderjährige separat von Erwachsenen unterzubringen sowie Verdächtige separat von Verurteilten wird vom Ausschuss mit Sorge beobachtet. Der Ausschuss regt an, dass der Vertragsstaat als Eilmaßnahmen Mittel ergreifen sollte, um die Überbelegung von Haftanstalten zu bekämpfen und um sicherzustellen, dass die Würde von Häftlingen in Übereinstimmung mit Art. 10 gewahrt wird. Weiter sollte der Vertragsstaat ein System schaffen, bei dem angeklagte Personen getrennt von Verurteilten und Minderjährige getrennt von Erwachsenen inhaftiert werden. Insbesondere soll der Vertragsstaat dafür Sorge tragen, dass die UN-Mindeststandards bei der Behandlung von Gefangenen eingehalten werden. Zudem sollte der Vertragsstaat die Anwendung von Alternativen zum Freiheitsentzug als Strafmaßnahme überdenken, um der Überbelegung von Gefängnissen entgegen zu wirken.

Ferner äußert der Ausschuss seine Besorgnis darüber, dass es trotz des Verbots der Folter in der Charta zu Grundrechten und Grundfreiheiten keinen Straftatbestand der Folter in der nationalen Strafgesetzgebung gibt. Auch über das fortgesetzte Auftreten von Folter und Misshandlungen durch Polizeibeamte, die begrenzte Anzahl an Verurteilungen der Verantwortlichen und die unzureichenden Bestrafungen der Täter zeigte sich der Ausschuss besorgt. Als Maßnahmen schlägt der Ausschuss vor, dass der Vertragsstaat einen eigenständigen Straftatbestand der Folter nach Maßgabe des Art. 7 des Paktes schaffen sollte,

sowie gewährleisten sollte, dass Vorwürfe von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung von einer unabhängigen Stelle untersucht, die Täter verfolgt und bestraft werden und die Opfer der Verbrechen eine angemessene Entschädigung erhalten. Zudem sollte der Vertragsstaat die diesbezügliche Ausbildung von Polizeibeamten verbessern, um sicherzustellen, dass jeder, der festgenommen oder festgehalten wird, über seine Rechte informiert wird. Der Vertragsstaat sollte in seinem nächsten Staatenbericht umfassende Informationen zu Beschwerden, die aufgrund solcher Verletzungen eingereicht wurden, sowie Zahlen bezüglich der überführten und verurteilten Täter und der Entschädigungszahlungen bereitstellen (Punkt 21).

### *Kuwait*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>60</sup> zum zweiten Staatenbericht Kuwaits<sup>61</sup> begrüßte der Ausschuss die gesetzlichen und institutionellen Neuerungen, die der Vertragsstaat vorgenommen hat, darunter die Verabschiedung eines Gesetzes im Jahr 2005, das den Frauen das aktive und passive Wahlrecht zubilligt, sowie die darauf folgende Wahl von Frauen in das Parlament im Jahr 2009. Weiter begrüßte der Ausschuss die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>62</sup> und des Fakultativprotokolls zum selben Übereinkommen bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>63</sup> im Jahre 2004 sowie die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des

Frauen- und Kinderhandels<sup>64</sup> im Jahr 2006, das die UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>65</sup> ergänzt.

Die Punkte 18, 19 und 25 der Abschließenden Bemerkungen machte der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 18 zeigt sich der Ausschuss im Hinblick auf Art. 7 und Art. 8 besorgt über die diskriminierende und unmenschliche Behandlung, die Gastarbeiter in Dienstbotenanstellungen erfahren. Ihre Situation wird durch ein Förderungssystem verschlechtert, durch das eine Abhängigkeit von ihren jeweiligen Arbeitgebern für eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung entsteht. Insbesondere zeigte sich der Ausschuss darüber besorgt, dass Hausangestellte von dem Schutzbereich des Arbeitsgesetzes für den Privatsektor aus dem Jahr 2010 ausgeschlossen wurden und die Änderungen des Förderungssystems nicht die Gewährleistung ihrer fundamentalen Menschenrechte sicherstellen konnten. Zudem bedauert der Ausschuss, dass es keinen wirksamen Kontrollmechanismus gibt, der die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen für Angestellte überprüfen kann. Der Ausschuss regt an, dass der Vertragsstaat sein Förderungssystem aufgibt und einen gesetzlichen Rahmen erlässt, der die Rechte von Gastarbeitern als Haushaltsangestellte wahrt. Der Vertragsstaat sollte zudem einen Mechanismus schaffen, der eigenständig die Einhaltung von Gesetzen und Regulierungen durch Arbeitgeber und mögliche Verletzungen überprüft, verfolgt und sanktioniert, damit die Überprüfung nicht ausschließlich von der Initiative der Angestellten selbst abhängt.

Weiter kritisierte der Ausschuss in Bezug auf Art. 9, dass Personen vier Tage in Polizeigewahrsam genommen werden können, bevor sie Ermittlungsbeamten vorgeführt werden müssen und dass diese Zeitspanne bis zu 21 Tagen verlängert werden kann.

<sup>60</sup> UN Dok. CCPR/C/KWT/CO/2 vom 18. November 2011.

<sup>61</sup> UN-Dok. CCPR/C/KWT/2 vom 26. Oktober 2009.

<sup>62</sup> Fn. 28

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Fn. 45.

<sup>65</sup> Ebd.



Zudem zeigt sich der Ausschuss besorgt über Vorwürfe, wonach den festgehaltenen Personen kein unverzüglicher Zugang zu einem Rechtsbeistand oder Kontakt zu ihren Familien gewährt wird. Der Ausschuss schlägt vor, dass der Vertragsstaat eine gesetzliche Regelung verabschiedet, die gewährleistet, dass jeder, der aufgrund einer Straftat festgehalten oder festgenommen wird, innerhalb von 48 Stunden einem Richter vorgeführt wird. Der Vertragsstaat sollte außerdem garantieren, dass alle weiteren rechtlichen und praktischen Aspekte der Untersuchungshaft in Einklang mit den Vorgaben des Art. 9 gebracht werden, insbesondere hinsichtlich der Gewährleistung eines unverzüglichen Zugangs zu einem Rechtsbeistand sowie der Kontaktaufnahme mit Familienmitgliedern.

In Punkt 25 bringt der Ausschuss seine Sorge über die umfassenden Beschränkungen der Meinungsfreiheit zum Ausdruck, die in Presse- und Veröffentlichungsgesetzen und in ähnlichen Vorschriften bestehen, darunter Verbote rechtmäßiger Kritik gegenüber Regierungsbeamten und anderen Personen des öffentlichen Lebens. Zudem ist der Ausschuss im Hinblick auf Art. 19 über die Vorwürfe willkürlicher Verhaftungen, Festnahmen, Verfahren und Abschiebungen von Personen, die von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung durch die Medien und das Internet Gebrauch machen, beunruhigt.

Er empfiehlt dem Vertragsstaat, die Presse- und Veröffentlichungsgesetze und verwandte Gesetze in Übereinstimmung mit dem General Comment Nr. 34 (2011)<sup>66</sup> zu überarbeiten, um allen Personen die ungehinderte Ausübung ihrer Meinungsfreiheit zu gewährleisten. Der Vertragsstaat sollte zudem die Vielfalt der Medien unterstützen und die Möglichkeit der Entkriminalisierung von Beleidigungstatbeständen in Erwägung ziehen.

Zudem kritisierte der Ausschuss die fehlende Gleichberechtigung von Mann und

Frau in vielen Bereichen. Unter anderem zeigte er sich beunruhigt angesichts der Unterrepräsentierung von Frauen in gesetzgebenden und verwaltenden Gremien, und bemängelte dabei besonders das Fehlen weiblicher Richter. In Bezug auf Art. 3, 25 und 26 bedauerte der Ausschuss die noch vorherrschenden Klischeevorstellungen über die Rolle der Frau in Familie und Gesellschaft. Er empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischen Klischees zu den Rollen von Männern und Frauen in der Familie und Gesellschaft zu verstärken, wenn nötig durch Ergreifen von vorübergehenden speziellen Maßnahmen, um die Beteiligung von Frauen am öffentlichen und politischen Leben sowie in der privaten Wirtschaft anzuheben. Auch sollte der Vertragsstaat unverzüglich Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass es auch für Frauen tatsächlich möglich ist, ein Richteramt zu bekleiden (Punkt 8).

Unter anderem bewertet der Ausschuss es als negativ, dass die aktuelle Gesetzeslage die Diskriminierung von Frauen begünstigt. Dabei stellt er fest, dass die Möglichkeit der Polygamie die Würde der Frauen verletzt und zudem ein Verstoß gegen Art. 3 darstellt. Der Vertragsstaat sollte daher eine umfassende Überarbeitung der aktuellen Gesetzeslage vornehmen, um alle diskriminierenden Vorschriften, durch die die Gleichberechtigung beeinträchtigt wird, abzuschaffen. Zudem sollte der Vertragsstaat bei diesen Themen sein Engagement im Bereich der Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit verstärken, um Polygamie, die eine Form der Diskriminierung der Frau darstellt, zu bekämpfen (Punkt 9).

Auch äußerte der Ausschuss seine Besorgnis darüber, dass Zeugenaussagen von Mann und Frau vor Gericht eine unterschiedliche Wertung erfahren. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetzgebung und Verfahrenspraxis dahingehend anpassen, dass die Justizbehörden den Aussagen von Frauen dieselbe rechtliche und tatsächliche Wertigkeit zugestehen wie den Aussagen von Männern (Punkt 11).

---

<sup>66</sup> Fn. 9.

### Norwegen

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>67</sup> zum sechsten Staatenbericht Norwegens<sup>68</sup> begrüßte der Menschenrechtsausschuss verschiedene gesetzgeberische und institutionelle Neuerungen, die der Vertragsstaat im Berichtszeitraum vorgenommen hatte, darunter eine Gesetzesänderung in 2010, wonach auch leichte Formen der körperlichen Strafe für Kinder geächtet werden, die Verabschiedung eines Gesetzes über Medieneigentum in 2004 und einer gesetzlichen Regelung zur redaktionellen Freiheit in den Medien im Jahr 2008, die Einführung eines Aktionsplans zur Förderung von Gleichheit und Vermeidung von Diskriminierung aus ethnischen Gründen für den Zeitraum 2009 bis 2012, eines Aktionsplans zur Bekämpfung der Genital-verstümmelung von Frauen für den Zeitraum von 2008 bis 2011 und eines Aktionsplans gegen Zwangsverheiratungen für die Zeit von 2008 bis 2011.

Der Ausschuss machte die Punkte 5, 10 und 12 zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 5 zeigt sich der Ausschuss besorgt, dass die Umstrukturierung des nationalen Menschenrechtszentrums, dessen Existenz grundsätzlich positiv gesehen wird, negative Auswirkungen auf die Erfüllung der Aufgaben in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien<sup>69</sup> haben könnte. Er empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass die aktuelle Umstrukturierung des nationalen Menschenrechtszentrums die gegenwärtige Institution mit einem breit gefassten Mandat für Menschenrechtsfragen ausstattet. Dabei sollte eine umfassende Übereinstimmung der neuen Institution mit den Pariser Prinzipien erreicht werden.

Punkt 12 befasst sich mit Berichten über unrechtmäßige Anwendung von Zwang gegenüber psychiatrischen Patienten und über die mangelhafte Kontrolle von psychiatrischen Pflegeeinrichtungen. Dies hält der Ausschuss in Hinblick auf die Garantien der Art. 7, 9 und 10 für besorgniserregend. Er empfiehlt dem Vertragsstaat, konkrete Schritte zu unternehmen, um der unrechtmäßigen Anwendung von Zwang und Einschränkungen gegenüber psychisch Kranken entgegen zu wirken. Als Maßnahme regt er die Einführung einer umfassenden und professionellen medizinischen Untersuchung an, die bestimmen soll, welches Ausmaß von Zwangsmaßnahmen gegenüber dem einzelnen Patienten zur Anwendung kommen sollte, und ohne die keine Entscheidung bezüglich der Anordnung einer Zwangsmaßnahme ergehen soll. Ferner sollte der Vertragsstaat sein Überwachungs- und Berichtssystem im Bereich der psychiatrischen Krankenpflegeeinrichtungen verbessern, um Missbrauch zu vermeiden.

In Punkt 12 äußert der Ausschuss in Bezug auf Art. 10 und 14 seine Besorgnis über die überlange Dauer und die Zustände der Untersuchungshaft von Jugendlichen und regt an, dass der Vertragsstaat strenge Beschränkungen von Untersuchungshaft für Jugendliche einführen sowie Alternativen zur Untersuchungshaft schaffen sollte.

### Iran

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>70</sup> zum dritten Staatenbericht des Iran<sup>71</sup>, der 18 Jahre nach dem zweiten Staatenbericht eingereicht wurde, begrüßte der Ausschuss die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>72</sup> im Jahr 2010 und den Beitritt zum Fakultativprotokoll zum selben Übereinkommen be-

<sup>67</sup> UN-Dok. CCPR/C/NOR/CO/6 vom 18. November 2011.

<sup>68</sup> UN-Dok. CCPR/C/NOR/6 vom 11. November 2010.

<sup>69</sup> Fn. 16.

<sup>70</sup> UN-Dok. CCPR/C/IRN/3 vom 31. Mai 2010.

<sup>71</sup> UN-Dok. CCPR/C/IRN/CO/3 vom 29. November 2011.

<sup>72</sup> Fn. 28.

züglichen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>73</sup> im Jahr 2007. Weiter hob der Ausschuss den Beitritt zur Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>74</sup> im Jahr 2009 und die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes<sup>75</sup> im Jahr 2004 positiv hervor.

Die Punkte 9, 12, 13 und 22 machte er zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 9 äußert er seine Sorge über die andauernde Ungleichbehandlung von Frauen im Hinblick auf die ehe-, familien- und erbrechtliche Stellung. Er empfiehlt dem Vertragsstaat, das Bürgerliche Gesetzbuch zu ändern und den Entwurf des Gesetzes zum Schutz der Familie zu ergänzen, um (a) das Erfordernis der Zustimmung des Vaters oder des Großvaters väterlicherseits zur Legalisierung einer Ehe abzuschaffen, (b) Frauen die gleiche Möglichkeit zur Scheidung einzuräumen, (c) gleiche Sorgerechte auch für die Mutter zu schaffen, die auch für Kinder über sieben Jahre gelten, sowie bei Wiederheirat der Mutter, (d) die Vormundschaft über das Kind bei Tod des Vaters der Mutter zuzugestehen, Frauen die gleichen Erbrechte zu gewährleisten wie Männern, (f) die rechtliche Pflicht der Frau zum Gehorsam gegenüber ihrem Ehemann abzuschaffen, (g) das Erfordernis der Zustimmung des Ehemanns abzuschaffen, wenn die Frau das Land verlassen möchte, (h) die Polygamie zu verbieten und (i) das Recht des Mannes, der Ehefrau die Erwerbstätigkeit zu untersagen, zu beseitigen. Auch sollte der Vertragsstaat ein Gesetz schaffen, wonach iranische Frauen ihre Staatsbürgerschaft an ihre Kinder weitergeben können.

Besondere Sorge drückte der Ausschuss in Punkt 12 hinsichtlich der extrem hohen Zahl von verhängten und ausgeführten Todesstrafen im Vertragsstaat aus, sowie wegen des weiten Umfangs und der oft

ungenauen Definition der Delikte, für die die Todesstrafe Anwendung findet, ferner hinsichtlich der großen Anzahl von Kapitalverbrechen und Hinrichtungsmethoden. Der Ausschuss ist zudem besorgt über die andauernde Durchführung von öffentlichen Hinrichtungen sowie von Steinigungen als Hinrichtungsmethode. Weiter bemerkt er mit Sorge das hohe Vorkommen von staatlichen Hinrichtungen in Gebieten ethnischer Minderheiten.

Der Vertragsstaat sollte die Abschaffung der Todesstrafe in Betracht ziehen oder zumindest das Strafgesetzbuch überarbeiten, um die Verhängung der Todesstrafe nur auf die schwersten Verbrechen gemäß Art. 6 Abs. 2 des Paktes und in Übereinstimmung mit dem General Comment Nr. 6 (1982)<sup>76</sup> zum Recht auf Leben zu beschränken. Ferner sollte er sicherstellen, dass bei Verhängung der Todesstrafe die Anforderungen der Art. 6 und 14 des Paktes gänzlich erfüllt werden. Weiter sollte er garantieren, dass jeder, der zur Todesstrafe verurteilt wurde, nach Ausschöpfung aller Rechtsmittel die tatsächliche Möglichkeit hat, sein Recht, von den zuständigen Behörden Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu ersuchen, auszuüben. Weiter sollte der Vertragsstaat öffentliche Hinrichtungen und Steinigung als Hinrichtungsmethode verbieten.

In Punkt 13 äußert der Ausschuss seine tiefe Sorge angesichts der weiter stattfindenden Hinrichtungen von Minderjährigen und der Verhängung der Todesstrafe für Taten, die von minderjährigen Tätern begangen wurden, die von Art. 6 Abs. 5 des Paktes verboten sind. Der Vertragsstaat solle unverzüglich die Hinrichtungen von Minderjährigen unterlassen und Änderungen des Entwurfes zum Jugendkriminalitätsgesetz und des Islamischen Strafgesetzbuches vornehmen, um die Todesstrafe für Personen abzuschaffen, die ein Verbrechen begangen haben, als sie noch keine 18 Jahre alt waren. Ferner sollte der Vertragsstaat alle Todesstrafen umwandeln, die gegen-

---

<sup>73</sup> Ebd.

<sup>74</sup> Fn. 18.

<sup>75</sup> UN-Dok. A/RES/44/252 vom 20. November 1989.

---

<sup>76</sup> UN-Dok. CCPR/C/GC/6 vom 30. April 1982.

über Tätern verhängt wurden, die zum Tatzeitpunkt keine 18 Jahre alt waren.

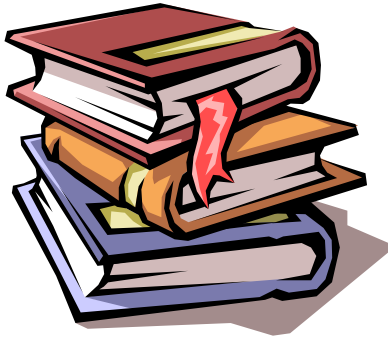
Der Ausschuss drückt in Punkt 22 sein Bedauern darüber aus, dass die Unabhängigkeit des Justizwesens noch nicht vollständig gewährleistet und von Seiten der Exekutive unangemessene Einflussnahmen zu verzeichnen sei, darunter auch von der Stelle, die für die Überwachung und Beurteilung von Richtern zuständig ist sowie von hochrangigen Geistlichen und Regierungsbeamten im Vorfeld der Verfahren. Weiter ist der Ausschuss besorgt, dass Richter Maßstäbe der Scharia sowie Fatwas anwenden, und so zu Urteilsprüchen gelangen, die im Gegensatz zu den Rechten und Grundsätzen des Paktes stehen.

Der Vertragsstaat müsse unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die volle Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Justizsystems sicherzustellen, und dessen Arbeit frei von Druck und Einmischung durch Exekutive und Geistlichkeit zu garantieren. Zudem sollte der Vertragsstaat dafür Sorge tragen, dass Richter bei der Auslegung und Anwendung der Gesetze und der religiösen Vorschriften nicht zu Urteilsprüchen gelangen, die im Gegensatz zu den Rechten und Grundsätzen des Paktes stehen.

Weiter bedauerte der Ausschuss unter anderem die Berichte über weit verbreitete Anwendung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in Hafteinrichtungen und empfiehlt dem Vertragsstaat, den Foltervorwürfen mit unabhängigen Ermittlungsverfahren nachzugehen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen (Punkt 14).

Zudem zeigte sich der Ausschuss besorgt über den andauernden Handel mit Frauen und Kindern, insbesondere mit Mädchen aus ländlichen Gegenden, der häufig durch zeitlich begrenzte Ehen ermöglicht würde. Der Vertragsstaat sollte diesbezüglich Maßnahmen ergreifen, um insbesondere den Handel mit Menschen unter 18 Jahren zu bekämpfen und vorzubeugen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, jähr-

lich über die Zahl von Verhaftungen und Verurteilungen aufgrund des Gesetzes zur Bekämpfung von Menschenhandel aus dem Jahr 2004 Bericht zu erstatten (Punkt 20).



## Buchbesprechungen

**Luzius Wildhaber, Der Menschenrechtsgerichtshof für Europa – überlastet, überlastend oder gerade richtig? 9. Hermann und Marianne Straniak-Vorlesung, menschenrechte konkret Band 4 (hrsg. von Wolfram Karl), 2011, 58 Seiten, ISBN 978-3-9502273-3-8, 14,90,- €.**

Der hier vorzustellende Text, bei dem es sich um die Schriftfassung eines Vortrags handelt, den *Luzius Wildhaber*, ehemaliger Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR/Gerichtshof), am 3. Dezember 2010 in Salzburg gehalten hat, befasst sich zunächst mit der Überlastung des EGMR.

Als deren Ursachen arbeitet *Wildhaber* neben der „Überflutung mit Beschwerden“ die „Vieldeutigkeit und Unbestimmtheit des Begriffs der Menschenrechte“ sowie „die ganz unterschiedliche Ausstattung der Staaten im Hinblick auf die rechtsstaatlichen Strukturen“ heraus.

*Wildhaber* zeigt sodann, welche Schritte der seit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Jahre 1998 als ständiger Gerichtshof eingerichtete EGMR in den vergangenen Jahren unternommen hat, um dieser Überlastung Rechnung zu tragen und seine Funktionsfähigkeit zu bewahren (Stichworte: Reihung der Fälle nach Dringlichkeit, Verbesserung im Verfahrensrecht wie beispielsweise die Einführung von Piloturteilsverfahren). Dieses „muddling through“ ist nach Auffassung *Wildhabers* jedoch nicht geeignet, dem Problem der Überlastung des Gerichtshofs wirklich Abhilfe zu verschaffen. Zwischen den Zeilen ertönt hier der Ruf nach einer weiteren, grundlegenden Reform der Arbeitsweise des Gerichtshofs. Vorschläge dazu hat *Wildhaber* zwar nicht hier, aber an

anderer Stelle unterbereitet (Ein Überdenken des Zustands und der Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: EuGRZ 2009, S. 541-553 (S. 550f.)).

Im Weiteren geht *Wildhaber* der Frage nach, ob der EGMR auch überlastend wirke. Was genau er damit meint, lässt er jedoch offen. Anhand ausgewählter Fallbeispiele aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die drei verschiedenen Kategorien zugeordnet werden (Meinungs- und Pressefreiheit, Bestimmtheits- und Rückwirkungsverbot, absolute Menschenrechte) macht *Wildhaber* im Folgenden jedoch deutlich, dass man „in einer pluralistischen Gesellschaft verschiedener Meinung über die Probleme sein kann“ und dass auch der EGMR bei der Entscheidung schwieriger Fälle gelegentlich „überlastet und überfordert“ sei. Letzteres bezieht *Wildhaber* ganz konkret auf den von der Großen Kammer am 1. Juni 2010 entschiedenen Fall in der Rechtsache *Gäfgen*. Zur Erinnerung: Der Beschwerdeführer vor dem EGMR, *Magnus Gäfgen*, entführte den Bankierssohn *Jakob von Metzlar*, tötete diesen und forderte anschließend die Zahlung eines Lösegelds. Nach Abholung des Lösegeldes wurde *Gäfgen* von Polizeibeamten überwacht und vernommen. Während der Vernehmung drohte ein Polizeibeamter ihm – nach entsprechender Anordnung des Dienstvorgesetzten – mit der Zufügung von „unerträglichen Schmerzen“, sollte er den Aufent-

haltsort *Jakob von Metzlers* nicht verraten. Dabei nahm der Beamte an, das Leben von *Metzlers* noch retten zu können. *Gäfigen*, der in der Hauptverhandlung gestand, von Anfang an die Tötung *Jakob von Metzlers* geplant zu haben, wurde zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt. Die Große Kammer des EGMR entschied in der Sache, dass das Recht *Gäfigens*, nicht gefoltert zu werden beziehungsweise diese angedroht zu bekommen, nicht gegen das Recht von *Metzlers* auf Leben abgewogen werden dürfe.

Das wirkliche Interessante an dem vorliegenden Text ist die von *Wildhaber* in Hinblick auf die Sache *Gäfigen* vertretene Position zur Abwägbarkeit von Menschenrechten *juris cogentis*. Der Schweizer Jurist ist hier entgegen der herrschenden Ansicht in der Völkerrechtslehre „der Meinung, man müsse sich von dem Gedanken lösen, dass beide Garantien unantastbar sind, und in diesem Fall eben doch eine Abwägung vornehmen.“

Lutz Römer

**Hans Joas, Die Sakralität der Person – eine neue Genealogie der Menschenrechte, Suhrkamp Verlag, 2011, 302 Seiten, ISBN 978-3-518-58566-5, 26,90 €.**

Der Sozialphilosoph und Soziologe Hans Joas hat mit seiner Monographie „Die Sakralität der Person – eine neue Genealogie der Menschenrechte“ einen weiteren Interpretationsversuch der menschenrechtlichen Entwicklung unternommen.

Die sechs Kapitel der Schrift sind um die Schlüsselthese zentriert, dass der Aufstieg der Menschenrechte und Menschenwürde als ein Prozess der Sakralisierung der Person zu verstehen ist – dies jedoch ohne einen konkreten, singulären beispielsweise christlichen Traditionsursprung.

Joas erwehrt sich dabei einer Einordnung in hermetisch voneinander abgegrenzte geschichtswissenschaftliche, philosophische oder theologische Kategorien.

Für ihn sind die ambitionierten philosophischen Begründungsversuche rein theoretische Konstrukte, ohne Geschichtlichkeit konzipiert; sie stehen sogar in Konflikt mit der Faktizität. Die Geschichtswissenschaft sei zwar empirisch geerdet, aber dadurch zugleich beschränkt und könne normative Geltung nicht aufklären.

Die in den überwiegenden Schriften zur Entwicklung der Menschenrechte vorgenommene Trennung von Genesis (Geschichte) und Geltung (Philosophie) überzeugt ihn nicht. Hans Joas zeigt auf, wie unhaltbar diese artifizielle Aufspaltung, dieser Antagonismus ist, überwindet ihn

mit seiner neuen „Genealogie“ überzeugend, indem er die Antwort auf die Frage nach dem Urgrund der Menschenrechte nicht im Abstrakten, im soziokulturellen Kontext sucht, sondern im Konkreten und sich auf das einzelne Subjekt und dessen „Sakralisierung“ konzentriert. Sakralität versteht er dabei durchaus säkular, nämlich sich aus den Elementen „subjektive Evidenz“ und „affektive Intensität“ konstituierend.

Seine Monographie ist zugleich Anwendung und Probe der von ihm bereits in den neunziger Jahren vorgelegten Theorie in „Die Entstehung der Werte“.

In einem ersten Schritt untersucht Joas die ersten Menschenrechtdeklarationen zum Ende des 18. Jahrhunderts. Er „entzaubert“ den Mythos des anti- und areligiösen Charakters der französischen Revolution, weist nach, dass dieser keinesfalls konstitutiv war. Zugleich hebt er in Anknüpfung an Georg Jellineks bedeutende Schrift „Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte“ von 1895 nochmals die überragende Bedeutung der nordamerikanischen „Bill of Rights“ hervor, die sich nicht in bloßer chronologischer Priorität erschöpft.

Sodann zeigt er auf, dass die in diesem Kontext entstandene rationale Begründung der Menschenrechte durch Immanuel Kant

nicht eine Unumgänglichkeit und Unantastbarkeit beanspruchen kann, wie dies weithin angenommen wird.

Im zweiten, ebenfalls historisch-soziologisch ausgerichteten Kapitel steht die Strafe im Zentrum der Betrachtung. Hier entfernt sich Joas zuweilen sehr weit vom Thema der „Sakralität“, um diese zu begründen – mittels durchaus aufschlussreicher Ausführungen etwa über den bedeutenden italienischen Strafrechtsreformer und Rechtsphilosophen Cesare Beccari, Friedrich II. oder die Werke des Poststrukturalisten Michel Foucault. Und doch wirkt diese Annäherungsweise überzeugend, kreist sie immer enger ein, was anders nicht begreifbar wäre: den schleichenden, über- und umsichgreifenden Prozess der Sakralisierung der Person.

Im dritten Abschnitt geht der Autor der Frage nach, ob Gewalterfahrungen dergestalt transformationsfähig sind, dass aus ihnen positive Wertbindungen hervorgehen. Er zeichnet nach, dass es produktiv traumatische und enthusiastisierende Erfahrungen sind, die zu menschenrechtlichem Fortschritt führen.

Das methodische vierte Kapitel in Anlehnung an Ernst Troeltschs oftmals verkantetes Spätwerk bricht stark aus. Hier erfolgt die Rechtfertigung oder Begründung der von Joas vorgelegten „affirmativen Genealogie“. Werte und Ideale werden danach nicht gewählt oder beschlossen, sondern entstehen durch das „Gefühl der subjektiven Evidenz bei affektiver Intensität“. Nicht Begründungen sind nach Joas Verständnis für die Menschenrechte konstitutiv, sondern Erfahrungen. Die Auseinandersetzung ist durchaus tief und erkenntnisreich, doch sehr soziologiebezogen.

Das fünfte Kapitel enthält den Versuch, die christlichen Vorstellungen von Gotteskindschaft und Gottebenbildlichkeit unter intensiver Bezugnahme auf William James und Talcott Parsons neu zu artikulieren:

unter Verzicht auf Glauben als Voraussetzung. Joas übt konstruktive Kritik an der Transformation von der Seele zum Selbst, bei der die Garantie für Sakralität – das heißt das Unzerstörbare, nicht Verlierbare, den nicht durch Eigenleistung hervorgebrachten Kern jedes menschlichen Wesens – in Gefahr gerät. Er beschäftigt sich mit Geschöpflichkeit und Tatsächlichkeit menschlichen Seins, diffusen Verpflichtungsgefühlen und generalisierten Reziprozitätserwartungen.

Im letzten Kapitel arbeitet Joas die Grenzen eines rein rationalen Diskurses aus, entfaltet das Konzept der Wertegeneralisierung und wendet es auf die Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 an.

Insgesamt sind Titel und These verheißungsvoll und überzeugend, Ausführung und Ausformung bleiben zuweilen dahinter zurück. Die Auseinandersetzung mit der Sakralisierung erscheint fragmentarisch und wo vertieft, ist sie zumeist eine Auseinandersetzung mit klassischen Texten der Soziologie. So bemüht Joas von Emile Durkheim, Talcot Parsons, Max Weber bis hin zu Jürgen Habermas alle „Säulenheiligen“ der Soziologie. Das Originelle und Originäre seines Versuchs tritt dadurch partiell in den Hintergrund. Und dennoch ist Joas ein informatives, in Recht, Theologie, Soziologie und Geschichte ausgreifendes Buch in verständlicher Sprache gelungen, das die sonst häufig anzutreffende fachlich-verengende Formenstrenge aufhebt.

Wer also das Buch von Joas mit der Erwartung liest, eine harte dogmatische Grundlegung zu den Menschenrechten zu finden, wird enttäuscht. Wer aber bereit ist, sich methodisch zu öffnen und sich auf neuem Weg der Thematik anzunähern, dem wird eine inspirierende, facettenreiche Perspektive auf die Menschenrechte eröffnet.

*J. Justus Vasel*

**Autorinnen und Autoren in diesem Heft:****Yadh Ben Achour**

Prof. für Öffentliches Recht; Mitglied des Institut de droit international; Präsident der Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, Tunis.

**Mahmoud Bassiouni**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Exzellenzcluster „Die Herausbildung normativer Ordnungen“ an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

**Azelarabe Lahkim Bennani**

Prof. Dr. phil., Faculté des lettres et des sciences humaines, Université de Fès. Marokko.

**Kerstin Blome**

Dr. rer. pol., wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt "Judicialisierung der Internationalen Streitbeilegung" am Sonderforschungsbereich 597 "Staatlichkeit im Wandel", Universität Bremen.

**Sarhan Dhouib**

Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter des UNESCO-Lehrstuhls für Philosophie für die arabische Welt, Tunis, und im Institut für Philosophie der Universität Kassel.

**Klaus Hübner**

Prof. Dr. rer. pol., Freie Universität Berlin.

**Nina Kapaun**

Ass. iur., wissenschaftliche Mitarbeiterin am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

**Markus Krajewski**

Prof. Dr. iur., Universität Erlangen-Nürnberg, Fachbereich Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht.

**Lutz Römer**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

**Hans Jörg Sandkühler**

Prof. Dr. phil, Universität Bremen; 2003-2011 Leiter der Deutschen Abteilung „Menschenrechte und Kulturen“ des europäischen UNESCO-Lehrstuhls für Philosophie, Paris.

**J. Justus Vasel**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.







MENSCHENRECHTSZENTRUM  
der Universität Potsdam

ISSN 1434-2820