



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Die Multidimensionalität der Menschenrechte – Chance oder Gefahr für den universellen Menschenrechtsschutz?
- Völkerrechtliche Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen: Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung?
- Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil II: Individualbeschwerden

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Die Multidimensionalität der Menschenrechte
- Chance oder Gefahr für den universellen Menschenrechtsschutz?
- Völkerrechtliche Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen:
Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung?
- Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der
Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil II: Individualbeschwerden

18. Jahrgang 2013 | Heft 2

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2013

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

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

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

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Herausgeber:

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

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

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

(andreas.zimmermann@uni-potsdam.de)

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

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

Redaktion:

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

Lutz Römer

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

Inhaltsverzeichnis

Editorial	76
BEITRÄGE:	
Peter G. Kirchschräger Die Multidimensionalität der Menschenrechte – Chance oder Gefahr für den universellen Menschenrechtsschutz?	77
Andreas Zimmermann Völkerrechtliche Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen: Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung?	96
BERICHTE UND DOKUMENTATION:	
Anja Spätlich Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil II: Individualbeschwerden.....	104
BUCHBESPRECHUNGEN UND LITERATURHINWEISE:	
<i>Lisa Moos</i> , Individualrechtsschutz gegen menschenrechtswidrige hoheitliche Maßnahmen von Übergangsverwaltungen (Wolf).....	118
<i>Arnd Pollmann/Georg Lohmann</i> (Hrsg.), Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch (Vasel).....	122
<i>Stefanie Schmahl</i> , Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen – Handkommentar (Weiß)	124
Autorenverzeichnis	125

Editorial

Das vorliegende Heft verbindet eine ausführliche, grundlegende Betrachtung des Konzepts der Menschenrechte mit einem hochaktuellen Problem der Praxis. *Peter G. Kirchschräger* untersucht, inwieweit die Multidimensionalität der Menschenrechte eine Chance oder Gefahr für den universellen Menschenrechtsschutz darstellt. *Andreas Zimmermann* geht in seinem Beitrag völkerrechtlichen Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen nach und setzt der Terrorismusbekämpfung menschenrechtliche Schranken.

Im Berichtsteil schließt *Anja Spätlich* den regelmäßig erscheinenden Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 mit dem Überblick über die Individualbeschwerdeverfahren ab. Auch in diesem Heft werden Bücher besprochen, wir möchten besonders auf das interdisziplinäre Handbuch „Menschenrechte“ hinweisen. Es liegt schon einige Zeit vor und hat sich auch in der Arbeit des MenschenRechtsZentrums bewährt.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.



Three handwritten signatures in black ink, arranged horizontally. The first signature on the left is 'Norman', the middle one is 'Lutz', and the one on the right is 'Lutz Römer'.

Die Multidimensionalität der Menschenrechte – Chance oder Gefahr für den universellen Menschenrechtsschutz?

Peter G. Kirchschläger

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Multidimensionalität der Menschenrechte
- III. Herausforderungen für die Menschenrechte in ihrer Multidimensionalität
- IV. Multidimensionalität der Menschenrechte – Chance für den universellen Menschenrechtsschutz
- V. Schlussbemerkungen

I. Einleitung

Am 10. Dezember 2013 feiert die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)¹ – ein Meilenstein der Geschichte der Menschenrechte – ihren 65. Geburtstag. Der universelle Menschenrechtsschutz hat sich seit 1948 entscheidend weiterentwickelt, da zum einen Staaten die Menschenrechte in nationales Recht inkorporiert haben und gleichzeitig auf internationaler Ebene für die Durchsetzung der Menschenrechte Grundlagen im internationalen Recht gelegt und Mechanismen und Instrumente geschaffen worden sind. Zum anderen sind die Menschenrechte darüber hinaus zu einem Referenzpunkt geworden, an dem staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure in ihrem Entscheiden und Handeln beurteilt und kritisiert werden

und der aus den Köpfen der Menschen nicht mehr wegzudenken ist. Schließlich wird die Sprache der Menschenrechte verwendet, um Unrechtserfahrungen beim Namen zu nennen. Die Menschenrechte können daher als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass gegenwärtig nur eine Minderheit der Menschen die Realisierung ihrer Menschenrechte erlebt. Die Menschenrechte sind in diesem Sinne bisher leider nur ein „Minderheitenphänomen“. Dies bedeutet, dass vor dem Hintergrund der unbestrittenen, da begründbaren universellen Geltung der Menschenrechte, die bereits in den Begriffen „Allgemeine“ und „Menschenrechte“ steckt, im Bereich der Durchsetzung noch Einiges getan werden muss. Angesichts dieses massiven Handlungsbedarfs und der damit verbundenen Herausforderungen stellt sich unter anderem die Frage nach dem Verständnis der Menschenrechte und dessen Einfluss auf den universellen Schutz der Menschenrechte.

Die Menschenrechte schützen den Mensch in essentiellen Elementen und Bereichen der menschlichen Existenz, die der Mensch braucht, um zu überleben und „als Mensch“ zu leben. Dieser Menschenrechtsschutz basiert auf verschiedenen Dimensionen der Menschenrechte: einer rechtlichen, politischen, historischen und moralischen Dimension. Deshalb können die Menschenrechte auch als komplexe Rechte bezeichnet werden.

Unter der politischen Dimension der Menschenrechte kann verstanden werden, dass sie zum einen im politischen Diskurs ihre

¹ Vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217. Siehe dazu Markus Kotzur, 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Reflexionen zur Entstehungsgeschichte, Ideengeschichte und Wirkungsgeschichte, in: MRM 2008, S. 184-196.

rechtliche Dimension erlangt haben und sich im politischen Entscheidungsfindungsprozess weiterentwickeln können, zum anderen, dass sie als Argumente im politischen Diskurs eingesetzt werden.

Ihre rechtliche Dimension kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

„Internationale Menschenrechte sind die durch das internationale Recht garantierten Rechtsansprüche von Personen gegen den Staat oder staatsähnliche Gebilde, die dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und ihrer Würde in Friedenszeiten und im Krieg dienen.“²

Rechtlich gesehen ist der Staat primär dazu verpflichtet, die Menschenrechte in all ihren Facetten zu schützen. Die staatliche Verpflichtung umfasst positiv ein Tun und negativ ein Unterlassen. Der Staat hat mit gesetzgeberischen und administrativen Mitteln dafür zu sorgen, dass die Menschenrechte Realität werden. In der rechtlichen Dimension wird dieser nationale Menschenrechtsschutz durch regionale und internationale Menschenrechtsmechanismen ergänzt, um das staatliche Wirken zu überwachen und im Dienste der Gewährleistung des universellen Menschenrechtsschutzes substantiell zu ergänzen.

Im gegenwärtigen philosophischen Diskurs über die Menschenrechte lässt sich des Weiteren eine Anerkennung und Reflexion der historischen Kontingenz der Menschenrechte feststellen, worin die historische Dimension der Menschenrechte besteht. Diese umfasst, dass Menschenrechte historisch gewachsen und somit durch die jeweilige Zeit ihrer Entstehung und Entwicklung geprägt sind. Am Beispiel der AEMR von 1948 lässt sich diese Tendenz deutlich zeigen. Grundlage und Ausgangspunkt der Erklärung bildet die Anerkennung des Anspruchs aller Menschen auf ein gleiches Maß an Würde, Freiheit und Rechten. Aus heutiger Sicht wird interpretiert, dass im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg und an das Unheil und

Elend, das diese schreckliche Phase der Menschheitsgeschichte mit sich gebracht hatte, die Forderung nach einer Erklärung, welche die Menschenrechte auf globaler Ebene zur Geltung bringen sollte, mehr Gewicht bekam. Die AEMR von 1948 kann als Reaktion auf die Verletzung und den Versuch der Verneinung der Menschenwürde im Holocaust verstanden werden.³ Johannes Morsink stellt fest:

“Most of the articles and rights in the Declaration were adopted as direct and immediate reactions to the horrors of the Holocaust.”⁴

Neben der rechtlichen, der politischen und der historischen Dimension können die Menschenrechte auch mit einer moralischen Dimension gedacht werden, die sich unter anderem um die Begründungsfrage der Menschenrechte und ihres Universalitätsanspruchs dreht.⁵ Gerade der Universalitätsanspruch der Menschenrechte bildet einen der Gründe, warum die Menschenrechte auch mit einer moralischen Dimension gedacht werden. Letztere bekommt jüngst auch anderweitig mehr Bedeutung, wenn neben der staatlichen Verantwortung auch die Verantwortung nichtstaatlicher Akteure, die Menschenrechte zu respektieren, zu achten und zu ihrer Durchsetzung beizutragen, betont wird.⁶ Beispiele für diese Entwicklung sind unter anderem die von John Ruggie vorgelegten „Guiding

² Walter Kälin, Einführung, in: Walter Kälin/Lars Müller/Judith Wyttenbach (Hrsg.), *Bild der Menschenrechte*, 2004, S. 14-37 (S. 17).

³ Leicht anders Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, 2010, S. 83, der zu zeigen versucht, dass sich die Menschenrechte erst in den 1970er Jahren durchsetzten.

⁴ Johannes Morsink, *The Universal Declaration and the Conscience of Humanity*, in: Rainer Huhle (Hrsg.), *Human Rights and History: A Challenge for Education*, 2010, S. 25-36 (S. 27).

⁵ Siehe dazu Christoph Menke/Arnd Pollmann, *Philosophie der Menschenrechte*, 3. Aufl. 2012.

⁶ Vgl. Peter G. Kirchschräger/Thomas Kirchschräger/Andrea Belliger/David Krieger (Hrsg.), *Menschenrechte und Wirtschaft im Spannungsfeld zwischen State und Nonstate Actors: Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF)*, Bd. II, 2005; Markus Krajewski, *Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen*, in: MRM 2012, S. 66-80.

principles“⁷, der kooperative Ansatz der UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training⁸ oder ganz allgemein Tendenzen der Verantwortungsverschiebung für die Menschenrechte von der vertikalen auf die horizontale Ebene. So erhält die moralische Dimension der Menschenrechte beispielsweise zunehmend Aufmerksamkeit, wenn im Zuge der internationalen Bemühungen zur Förderung der Menschenrechtsbildung zum einen staatlich verordnete Werteerziehung mit Menschenrechtsbildung inadäquat gleichgesetzt wird und im Zuge dessen Menschenrechte als „private Angelegenheit“ missverstanden werden. Zum anderen lösen größere Investitionen in Menschenrechtsbildung dann Skepsis aus, wenn sie nicht von annähernd korrespondierender Menschenrechtsperformance und entsprechenden Maßnahmen für die Durchsetzung der Menschenrechte begleitet werden und wenn der Einsatz für Menschenrechtsbildung und der Einsatz für den Menschenrechtsschutz zu weit auseinanderklaffen. Zweifelsohne begrüßenswerte Engagements eines Staates im Bereich der Menschenrechtsbildung, die nicht in entsprechende Bemühungen des Staates für eine bessere Durchsetzung der Menschenrechte eingebettet sind, bekommen aufgrund des Verdachts, Erstere könnten dazu dienen, von der sonstigen dürftigen Menschenrechtsperformance der jeweiligen Staaten abzulenken, einen bitteren Beigeschmack. Wäre es möglich, dass das Verständnis von Menschenrechten mit einer moralischen Dimension zu einer Schwächung des universellen Menschenrechtsschutzes führt?

⁷ Vgl. *John Ruggie*, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, abrufbar unter: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf> (zuletzt besucht am 21. August 2013).

⁸ Vgl. UN-Dok. A/Res/66/137 (2011). Der Autor hat am Konzeptions-, Entwicklungs- und Vorbereitungsprozess der UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training als Experte mitgearbeitet.

Würde es nicht ausreichen, die Menschenrechte nur als einen rechtlichen Kompromiss zu verstehen, auf den die Staatengemeinschaft sich geeinigt hat und der ausschließlich die Staaten verpflichtet? Würde der universelle Menschenrechtsschutz nicht von einem rein rechtlichen Verständnis der Menschenrechte und von einer damit verbundenen Bündelung der Kräfte in der rechtlichen Dimension der Menschenrechte profitieren?

Ähnliche Fragen ergeben sich im Bezug auf die politische Dimension der Menschenrechte: Die politische Instrumentalisierung der Menschenrechte für Partikularinteressen einzelner Staaten und beispielsweise die grundsätzlichen Schwierigkeiten des UN-Menschenrechtsrats, als politische Plattform nicht Staaten mit bescheidener Menschenrechtsperformance eine große Bühne für die diplomatische Verschleierung der von ihnen begangenen Menschenrechtsverletzungen zu bieten, führen zur kritischen Hinterfragung der politischen Dimension der Menschenrechte. Wären rein rechtlich konzipierte Menschenrechte, die ohne politische Dimension verstanden werden, nicht eindeutiger und deswegen leichter umzusetzen, ohne dass sie durch den politischen Diskurs verwässert werden und im Kampf der Partikularinteressen der einzelnen Staaten verblasen?

Schließlich scheint auch die historische Dimension dem universellen Menschenrechtsschutz mehr Steine in den Weg zu legen, als Pfeiler im Sinne eines soliden Fundaments zu bieten: Die in der historischen Dimension verankerte Anerkennung der historischen Kontingenz der Menschenrechte eröffnet die Möglichkeit, die temporale und lokale Herkunft der Menschenrechte gegen die Universalität der Menschenrechte ins Feld zu führen.

In meinem Artikel gehe ich daher der Frage nach, ob die in ihrer Multidimensionalität gedachten Menschenrechte nicht Gefahr laufen, dass die Multidimensionalität eigentlich für den universellen Menschenrechtsschutz eine Bedrohung darstellt und

ein Verständnis der Menschenrechte ausschließlich in ihrer rechtlichen Dimension für den universellen Menschenrechtsschutz befreiend und förderlich für die internationale Durchsetzung der Menschenrechte wäre. Gleichzeitig gilt es die Frage zu klären, ob die Multidimensionalität der Menschenrechte eine Chance für den universellen Menschenrechtsschutz bildet, die Letzterer nützen muss. Nach eingehender Bearbeitung beider Fragen komme ich in meinem Beitrag zum Schluss, dass die Mehrdimensionalität der Menschenrechte eine Chance für den universellen Menschenrechtsschutz bedeutet. Dabei ist die Begründung dieser Position verbunden mit den kritischen Hinweisen auf Probleme und Herausforderungen, die sich mit der Mehrdimensionalität der Menschenrechte ergeben und die mit dringlicher Notwendigkeit angegangen werden müssen – im Interesse des universellen Schutzes der Menschenrechte.

II. Die Multidimensionalität der Menschenrechte

Den Menschenrechten liegt das Anliegen zugrunde, alle Menschen in essentiellen Elementen und Bereichen der menschlichen Existenz zu schützen, die einem Menschen es ermöglichen, zu überleben und „als Mensch“ zu leben. Dieser Schutz – in einer ersten Phase als philosophische Ideen und Theorien formuliert – findet in einer zweiten Phase rechtlichen Charakter auf einer nationalen Ebene, wie zum Beispiel in der „Declaration of Independence of 1776“ oder der „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789“. Eine dritte Phase strebt nach der Durchsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene, aufbauend auf der AEMR von 1948.⁹ Während es der ersten Phase als Theorie noch an Praxis mangelt, können die nationalen Erklärungen der zweiten Phase nicht verbergen, dass zum einen ihr nationaler Fokus, zum anderen ihre Ausschließlichkeit für

Männer weißer Hautfarbe einer bestimmten sozioökonomischen Klasse und ihre Indifferenz gegenüber der Sklaverei zur Idee der Menschenrechte und zu den Menschenrechten selbst in starkem Widerspruch stehen. Die dritte Phase leidet unter der Herausforderung, dass trotz großer Fortschritte im universellen Menschenrechtsschutz die Menschenrechte immer noch ein „Minderheitsphänomen“ insofern sind, als nur eine Minderheit aller Menschen in den Genuss der Realisierung ihrer Menschenrechte kommt.

In allen drei Phasen kommt das Zusammenspiel der verschiedenen Dimensionen der Menschenrechte zum Ausdruck – sei es im Positiven, wenn beispielsweise nationale Erklärungen als Grundlage für den Schutz der Menschenrechte in der zweiten Phase auf eine Kombination der rechtlichen Dimension und der politischen Dimension zurückzuführen sind, sei es im Negativen, wenn zum Beispiel in der zweiten Phase der rein rechtliche Charakter nur die Bürger als Rechtssubjekte im Fokus hat und alle anderen Menschen aus dem Auge verliert, wovon die moralische Dimension der Menschenrechte eigentlich bewahren könnte.

Um die Mehrdimensionalität der Menschenrechte in ihrer Wirkung auf den universellen Menschenrechtsschutz kritisch beurteilen zu können, gilt es zunächst, die Multidimensionalität der Menschenrechte genauer zu betrachten.

Basierend auf der oben eingeführten Definition von *Walter Kälin* erschließt sich die *rechtliche Dimension der Menschenrechte*. Menschenrechte bilden internationales Recht und schützen den Mensch in grundlegenden Aspekten seiner Existenz und in seiner Würde in Friedenszeiten und im Krieg. Die Verrechtlichung der Menschenrechte als juristische Rechte bringt eine höhere Durchsetzbarkeit mit sich und führt zu einer Weiterentwicklung des modernen Menschenrechtsschutzes ausgehend von der AEMR von 1948. Basierend auf der AEMR von 1948, die aufgrund ihres fehlenden rechtlich verbindlichen Charakters

⁹ Vgl. *Norberto Bobbio*, Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?, 1998.

auch als politisches Programm bezeichnet werden kann, wurden zahlreiche Menschenrechtsverträge (zum Beispiel Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹⁰, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹¹, UN-Kinderrechtskonvention¹²) abgeschlossen, die zu einer Verbindlichkeit der Menschenrechte führen.¹³ Staaten sehen sich in ihrer Souveränität zum Schutz des Individuums rechtlich eingeschränkt.

Die rechtliche Dimension der Menschenrechte beinhaltet auch die Positivierung der Menschenrechte auf nationaler Ebene. Dabei werden die Menschenrechte in nationales Recht inkorporiert, beispielsweise als Grundrechte in die Verfassung eines Staates. Diese Positivierung der Menschenrechte erweist sich insofern als notwendig¹⁴, als dies die Durchsetzungschancen der Menschenrechte erhöht. Des Weiteren können Probleme der Interpretation und der Konkretisierung durch geregelte und kontrollierbare rechtliche Entscheidungsfindung gelöst werden. Schließlich provozieren die zu den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten die Schaffung von staatlichen Organisationen, die sich dieser Pflichten annehmen.

Menschenrechte als juristische Rechte stellen das Ergebnis von politischen Meinungsbildungs- und Konsensfindungspro-

zessen dar. Daher zählt der politische Akt der Positivierung der Menschenrechte zur *politischen Dimension der Menschenrechte*.¹⁵ Argumente wie bessere Durchsetzungsmöglichkeiten, geregelte und kontrollierbare Entscheidungsfindung und Gewährleistung der Rechte dank ihrer Institutionalisierung überzeugen im Rahmen des politischen Diskurses und führen zu einer Verrechtlichung der Menschenrechte. Im Zuge dessen muss auch die Auswahl getroffen werden, welche Elemente und Bereiche der menschlichen Existenz als essentiell und als des Schutzes der Menschenrechte würdig werden und deshalb in den Kanon der Menschenrechte aufgenommen werden. Diese Entscheidung nährt sich von der öffentlichen Erfahrung und Reflexion.¹⁶

Des Weiteren bedient sich der politische Diskurs angesichts von Unrechtserfahrungen der Sprache der Menschenrechte, um politische Anliegen zu vertreten. Als Teil der politischen Dimension der Menschenrechte werden bis heute Unrechtserfahrungen, Ungerechtigkeiten und Verletzungen von elementaren Aspekten und Bereichen der menschlichen Existenz mit Hilfe der Sprache der Menschenrechte politisch bekämpft.

„Die Menschenrechte [sprechen], trotz der anhaltenden interkulturellen Auseinandersetzungen über ihre richtige Interpretation, eine Sprache, in der die Dissidenten ausdrücken können, was sie erleiden, und was sie von ihren repressiven Regimen fordern – in Asien, Südamerika und Afrika nicht weniger als in Europa und den Vereinigten Staaten.“¹⁷

¹⁰ Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524.

¹¹ Vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3. BGBl. 1973 II, S. 1570.

¹² Vom 20. November 1989, BGBl. 1992 II, S. 121; UNTS Bd. 1577, S. 3.

¹³ Vgl. dazu ausführlicher *Manfred Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 2002; *Peter J. Opitz*, Menschenrechte und internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert. Geschichte und Dokumente, 2002; *Norman Weiß*, Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, 2007, S. 163-188.

¹⁴ Vgl. *Robert Alexy*, Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Hrsg.), *Philosophie der Menschenrechte*, 2. Aufl. 1999, S. 244-264.

¹⁵ Vgl. ausführlicher zur politischen Dimension der Menschenrechte *Peter G. Kirchschläger*, Menschenrechte und Politik, in: Hamid Reza Yousefi (Hrsg.), *Menschenrechte im Weltkontext: Geschichten – Erscheinungsformen – Neuere Entwicklungen*, 2013, S. 255-260.

¹⁶ *Walter Brugger*, Stufen der Begründung von Menschenrechten, in: *Der Staat* 31 (1992), S. 19-31 (S. 21), versteht die Menschenrechtsforderungen als „Antworten auf exemplarische Unrechtserfahrungen“.

¹⁷ *Jürgen Habermas*, Konzeptionen der Moderne. Ein Rückblick auf zwei Traditionen, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, 1998, S. 195-231 (S. 221).

Darüber hinaus umfasst die politische Dimension der Menschenrechte auch den menschenrechtlichen Schutz der demokratischen Meinungsbildung- und Entscheidungsfindung durch spezifische Menschenrechte (zum Beispiel das Demokratieprinzip, die Versammlungsfreiheit und die Meinungs- und Informationsfreiheit).

Damit verbunden ist die Orientierung des politischen Diskurses an den Menschenrechten als rechtlicher und ethischer Referenzrahmen. Politische Auseinandersetzungen haben sich an gewisse Regeln zu halten, die menschenrechtlich definiert sind (zum Beispiel das Diskriminierungsverbot), und müssen innerhalb von bestimmten Grenzen verlaufen (zum Beispiel den Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses zum Schutz von Minderheiten vor einer Diktatur der Mehrheit).

Diese Orientierung an den Menschenrechten als rechtlicher und ethischer Referenzrahmen kann so weit gehen, dass die Menschenrechte als politische Aufgabe erachtet werden: Auch wenn die Menschenrechte nur einen Minimalstandard von essentiellen Elementen und Bereichen der menschlichen Existenz schützen, die der Mensch braucht, um zu überleben und als Mensch zu leben, bleiben sie Maximen, zu denen die Lebenswirklichkeit eine Differenz aufweist. Um diese Differenz zu verringern und aus der Welt zu schaffen, sind entsprechende politische Entscheidungen und Handlungen notwendig.

Dabei muss das Risiko mit bedacht und stets im Auge behalten werden, dass Menschenrechte auch missbraucht und für andere Zwecke politisch instrumentalisiert werden können, was jeglicher Legitimation entbehren und den Menschenrechten massiven Schaden zufügen würde.

Schematisierend betrachtet geht die politische Dimension der Menschenrechte auf philosophische und religiöse Ideen, Gedanken und Theorien zurück, die das Anliegen des Schutzes des Menschen in den essentiellen Elementen und Bereichen seiner Existenz beinhaltet. Bei diesen Ideen,

Gedanken und Theorien handelt es sich um einen ersten Teil der *moralischen Dimension der Menschenrechte*. Menschenrechte werden vorstaatlich, das heißt unabhängig von Staaten, verstanden. Dies bedeutet aber nicht, dass die Menschenrechte natürliche Eigenschaften des Menschen bilden. Vielmehr stellen die Menschenrechte in ihrer moralischen Dimension menschliche Konstruktionen dar, die auf wechselseitigen unbedingten moralischen Pflichten basieren. Sie gehören zu einer Moral, zu der als ein System von Verpflichtungen auch andere Arten von Verpflichtungen (asymmetrische, bedingte, ...) zählen. Ausgehend von diesen wechselseitigen unbedingten moralischen Pflichten anerkennen sich alle Menschen als Mitglieder der moralischen Gemeinschaft gegenseitig als Trägerinnen und Träger von Menschenrechten. Dies ist insofern notwendig, als die wechselseitigen Verpflichtungen allein nicht auslösen kann, dass Subjekte und Objekte dieser Verpflichtungen Trägerinnen und Träger von Rechten werden. Es braucht eine willentliche Entscheidung, dass Rechte gestiftet werden.

Die Auseinandersetzung mit der Frage nach den Gründen für diese willentliche Entscheidung beziehungsweise für die gegenseitige Anerkennung aller Menschen als Trägerinnen und Träger von Menschenrechten gehört ebenfalls zur moralischen Dimension der Menschenrechte.¹⁸ Dieser Beitrag zur Begründung der Menschenrechte führt zu einer konstituierenden Funktion der moralischen Dimension der Menschenrechte für die anderen Dimensionen der Menschenrechte und für die Menschenrechte als Ganzes.¹⁹

¹⁸ Vgl. dazu ausführlicher *Peter G. Kirchschräger*, *Wie können Menschenrechte begründet werden? Ein für säkulare und religiöse Menschenrechtskonzeptionen anschlussfähiger Ansatz*, 2013.

¹⁹ Vgl. zur Notwendigkeit der moralischen Begründung der Menschenrechte *Peter G. Kirchschräger*, *Brauchen die Menschenrechte eine (moralische) Begründung?*, in: *Peter G. Kirchschräger/Thomas Kirchschräger/Andrea Bellinger/David Krieger (Hrsg.), Menschenrechte*

Der oben – im Dienste der Schematisierung und gleichzeitig im Bewusstsein der Grenzen einer solchen linearen Betrachtungsweise – beschriebene Weg von der moralischen Dimension über die politische Dimension zur rechtlichen Dimension findet seinen Anfang in historischen Unrechtserfahrungen. Dabei handelt es sich um die *historische Dimension der Menschenrechte*. Wenn man zum Beispiel die Entstehung der AEMR von 1948 historisch betrachtet²⁰, kann sie, wie oben einleitend erwähnt, als Reaktion auf die Verletzung und den Versuch der Verneinung der Menschenwürde im Holocaust verstanden werden.

“Most of the articles and rights in the Declaration were adopted as direct and immediate reactions to the horrors of the Holocaust.”²¹

Der exemplarische Charakter der Unrechtserfahrung bringt keine moralische Beurteilung zum Ausdruck, sondern vielmehr die kontingente Wertung als besondere Bedrohung oder Verletzung von essentiellen Elementen und Bereichen der menschlichen Existenz, die historisch gewachsen und kulturell variabel ist und das Ziel verfolgt, politische Veränderungen zu bewirken. Daraus folgt ein dynamisches Verständnis der Menschenrechte, das offen für weitere Bestimmungen ist.

Dies führt keineswegs für die Menschenrechte zum Verlust ihrer Aktualität, ihrer Relevanz für die Gegenwart und ihrer nachhaltigen Bedeutung für die Zukunft.

“The human rights abuses on the minds of the 1948 drafters occurred during the Holocaust, while today we can point not only to the Nazi atrocities, but to atrocities in Bosnia, Cambodia, Rwanda, Darfur and in other contexts.”²²

Die Menschenrechte bekommen unter Berücksichtigung ihrer historischen Veror-

nung ihr positives Gewicht als deutliche Reaktion der Menschheit auf Unrechtserfahrungen und als in die Zukunft blickendes Zeichen, so etwas nie mehr zuzulassen.

Historische Erklärungen besitzen einen systematisch erhellenden, aber einen nur begrenzt begründenden Charakter, da singuläre historische Ereignisse nur partikuläre und nicht universelle Strahlkraft erzeugen. Letzteres beinhaltet nicht die Aussage, dass die kontingente temporale und lokale Herkunft der Menschenrechte ein Hindernis für deren universelle Geltung darstellt, da dies ein „genetischer Fehlschluss“ wäre, weil von der Genese einer Einsicht auf deren Wahrheitswert geschlossen wird, was auch der Fall wäre, wenn man zum Beispiel behaupten würde, dass der Kategorische Imperativ deswegen keine allgemeine Gültigkeit aufweist, weil er in Königsberg oder weil er vor 200 Jahren entstanden ist. Sondern der Hinweis auf die partikuläre Strahlkraft von historischen Ereignissen soll deutlich machen, dass mit der historischen Erklärung der Entstehung der Menschenrechte noch keine moralische Argumentation vorliegt, warum alle Menschen Trägerinnen und Träger von Menschenrechten sind. Denn Genese (Entdeckung) und Geltung (Begründung) unterscheiden sich, weil sie verschiedene Fragen beantworten möchten. Während die Genese zu klären versucht, wann und von wem ein Gedanke gedacht, ein Ansatz konzipiert und weiterentwickelt worden ist, geht es bei der Geltung um die Problemstellung, ob eine Einsicht allgemeingültig und wahr ist. Genese und Geltung sind zueinander in Bezug zu setzen, gleichzeitig aber auch sauber voneinander zu trennen.²³

Die vier Dimensionen der Menschenrechte überschneiden sich an gewissen Stellen, erzeugen in ihrer Kombination eine höhere Erklärungskraft als jede Dimension je für sich allein und ergänzen sich komplementär.

und Kinder, Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF), Bd. IV, 2007, S. 55-64.

²⁰ Vgl. *Walter Gut*, Eine Sternstunde der Menschheit. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, in: Schweizerische Kirchenzeitung 176 (2008), S. 816-819.

²¹ *Morsink* (Fn. 4), S. 27.

²² *Morsink* (Fn. 4), S. 36.

²³ Vgl. *Wesley C. Salmon*, Logik, 1983, S. 25-32.

III. Herausforderungen für die Menschenrechte in ihrer Multidimensionalität

Aus der Perspektive des universellen Menschenrechtsschutzes lässt sich feststellen, dass die Menschenrechte als rechtlicher Rahmen auf nationaler und internationaler Ebene dienen und Politik lokal und global prägen. Offiziell genießen sie weltweit hohe Beachtung und breite Akzeptanz. Nach *Eduardo Rabossi* sind die Menschenrechte „un hecho-del-mundo“,²⁴ das rechtlich geregelt ist.

Gleichzeitig kommt nur eine Minderheit aller Menschen in den Genuss der Durchsetzung und Realisierung ihrer Menschenrechte, zahlreiche und schreckliche Menschenrechtsverletzungen nehmen ihren Lauf²⁵ und in gewissen Bereichen sind sogar Rückschritte feststellbar.²⁶ Mängel in der Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte schaden der Sache der Menschenrechte, weil deren Praxisnähe bezweifelt wird und deren Verwirklichung als Ding der Unmöglichkeit und als Illusion disqualifiziert wird. Zudem führen gesellschaftliche Veränderungen (zum Beispiel Machtverschiebungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren), technologischer Fortschritt sowie wirtschaftlicher und ökologischer Wandel zu neuen Herausforderungen, auf die auch aus einer menschenrechtlichen Perspektive reagiert werden muss. Schließ-

lich leidet die Glaubwürdigkeit der Menschenrechte unter politischen Instrumentalisierungen der Menschenrechte für andere Zwecke, die neben ihrer missbräuchlichen Natur zusätzlich oft auch noch menschenrechtswidrig sind.

Eine naheliegende Reaktion auf die eben genannten Herausforderungen bildet eine Fokussierung auf die oben eingeführte Stärke der Menschenrechte als positiviertes Recht, das Teil des internationalen und nationalen Rechts ist, und eine Bündelung der Kräfte auf die rechtliche Dimension der Menschenrechte, um nicht in den anderen Dimensionen der Menschenrechte unnötig Energie und (finanzielle) Ressourcen zu verlieren und von den wahren Problemen abzulenken. Denn es scheint auszureichen, Menschenrechte ausschließlich rechtlich zu verstehen, um die oben eingeführten Herausforderungen zu meistern, da vor allem die rechtliche Dimension der Menschenrechte zur Überwindung dieser Herausforderungen beitragen kann. Denn juristische Rechte formulieren als Teile eines positiven Rechtssystems legitime Ansprüche der Mitglieder des Rechtssystems. Im Falle von Verletzungen führen sie im Unterschied zu moralischen Rechten, deren Verletzung „nur“ interne Sanktionen wie moralische Gefühle (Scham, Empörung, Schuld) provozieren, zu externen Sanktionen. Diese hängen nicht von der Überzeugung der Beteiligten ab und werden von einer staatlichen Instanz mit Durchsetzungsmacht verordnet und implementiert. Eine solche Instanz fehlt bei als moralische Rechte verstandenen Menschenrechten.

Ebenfalls in der Fokussierung auf die juristischen Menschenrechte und die Bündelung der Kräfte auf die rechtliche Dimension der Menschenrechte mündet die Forderung, der Menschenrechtskultur Selbstbewusstsein und Stärke zu verleihen und ihre intuitive Anerkennung zu fördern und nicht zu versuchen, die Menschenrechte zu begründen, wie es *Richard Rorty* fordert. Eine Abkehr von der Begründungsorientierung begründet *Rorty*, dass sie effizienter wäre, „weil sie uns die Möglichkeit gäbe, unsere Energie auf die Kultivierung oder

²⁴ *Eduardo Rabossi*, La teoría de los derechos humanos naturalizada, in: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 5 (1990), S. 159-175 (S. 161).

²⁵ Vgl. dazu u. a. die aktuellen Jahresberichte von Amnesty International, von Human Rights Watch, die Empfehlungen der UN Treaty Bodies oder der Universal Periodic Review (UPR) des UN-Menschenrechtsrats.

²⁶ Beispielsweise im Zuge des „Kampfes gegen den Terrorismus“, vgl. dazu *Peter G. Kirchschräger/Thomas Kirchschräger/Andrea Belliger/David Krieger* (Hrsg.), *Menschenrechte und Terrorismus*; Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF), Bd. I, 2004; *Gabriele von Arnim/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtzbach/Carsten Tessmer*, *Jahrbuch Menschenrechte*, 2003.

Erziehung der Gefühle zu konzentrieren.“²⁷ Der Versuch einer Letztbegründung – ein wichtiges Element der moralischen Dimension der Menschenrechte – wird abgelehnt, weil Menschenrechte als moralisch-politische Rechte das Faktum sichtbar machen, dass Menschenrechte in der Realität politisch anerkannt sind, worauf *Stefan Gosepath* hinweist.²⁸ Das entledigt einen auch der Aufgabe, nach einer moralischen Letztbegründung zu suchen, da es weniger relevant ist, wie man zu dieser Anerkennung kommt, als dass diese Anerkennung besteht. Priorität besitzt die Feststellung der faktischen Geltung der Menschenrechte. Diese drängt die Frage nach der Begründung in den Hintergrund.

Eine Fokussierung auf die rechtliche Dimension der Menschenrechte bezieht sich auch auf Menschenrechtsinstrumente wie zum Beispiel die UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training von 2011²⁹ und damit verbundene Initiativen, die an der Schnittstelle zwischen rechtlicher, moralischer und politischer Dimension der Menschenrechte – mehrheitlich in den letzten beiden – anzusiedeln sind und das Augenmerk des universellen Menschenrechtsschutzes verwässern, indem sie Staaten die Möglichkeit bieten, sich auf Nebenschauplätzen aktiv zu zeigen, um so von ihrer dürftigen Menschenrechtsperformance abzulenken. Die Förderung von Menschenrechtsbildung kann bei Mangel an Einbettung in Maßnahmen zur Durchsetzung der Menschenrechte und bei fehlender korrespondierender Förderung des Menschenrechtsschutzes als Ausrede für eine mangelnde Durchsetzung der Men-

schensrechte der Staaten dienen: Indem man alle Hoffnung in die Menschenrechtsbildung setzt und auf die Ergebnisse dieser Bildungsprozesse in der Zukunft verweist, muss man in der Gegenwart nichts Konkretes unternehmen.

Im Zuge der Fokussierung muss sich auch die politische Dimension der Menschenrechte einer Prüfung unterziehen, denn es gilt unter anderem angesichts der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Menschenrechte der politischen Instrumentalisierung der Menschenrechte für Partikularinteressen einzelner Staaten Herr zu werden. Dabei erweist sich beispielsweise der UN-Menschenrechtsrat als politische Plattform für den internationalen Menschenrechtsdiskurs nicht nur als hilfreich, da er auch für die diplomatische Verschleierung von ungenügender Menschenrechtsdurchsetzung und von Menschenrechtsverletzungen missbraucht wird.³⁰ Ein rein rechtliches Verständnis der Menschenrechte könnte die Politisierung der Menschenrechte unterbinden.

Das Streben nach einer Bündelung der Kräfte des universellen Menschenrechtsschutzes macht auch vor der historischen Dimension der Menschenrechte nicht halt. Bei der kritischen Betrachtung der historischen Dimension der Menschenrechte könnte negativ ins Gewicht fallen, dass die Bewusstwerdung und -machung und die Betonung der historischen Kontingenz der Menschenrechte der Kritik und der Skepsis an der Universalität der Menschenrechte dient und damit die Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte behindert. Zudem führt die Bezugnahme auf vermeintliche historische Begründungsmodelle der Menschenrechte und ihr automatisches Scheitern aufgrund ihrer Partikularität und ihrer fehlenden universellen Überzeugungskraft zu einer Infragestellung der Möglichkeit der Begründung der

²⁷ *Richard Rorty*, Menschenrechte, Rationalität und Gefühl, in: Stephen Shute/Susan Hurley (Hrsg.), *Die Idee der Menschenrechte*, 1996, S. 144-170 (S. 155); vgl. dazu ebd., S. 155-161.

²⁸ Vgl. *Stefan Gosepath*, Sinn der Menschenrechte, in: Georg Lohmann/Stefan Gosepath/Arnd Pollmann/Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), *Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?*, 2005, S. 21-27.

²⁹ Der Autor hat an der Konzeption des Aktionsplans der 2. Phase des UN-Weltprogramms für Menschenrechtsbildung als Experte mitgewirkt.

³⁰ Siehe dazu *Theodor Rathgeber*, Der UN-Menschenrechtsrat: Was kann er leisten, was nicht?, in: Andreas Zimmermann/Helmut Volger (Hrsg.), *Die UN-Politik deutschsprachiger Länder*. 11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012, 2013, S. 59-79.

Menschenrechte an sich, was wiederum den universellen Menschenrechtsschutz schwächen könnte.

Schließlich gilt es im Bezug auf die Reaktionsfähigkeit der Menschenrechte auf gesellschaftliche Veränderungen und damit verbundene Herausforderungen zu bedenken, dass wohl eine Einigung im Bezug auf die Menschenrechte in ihrer rechtlichen Dimension einfacher zu erzielen ist als ein Konsens in ihrer moralischen Dimension. Mit einer schnellen Antwort in ihrer rechtlichen Dimension auf neue Herausforderungen könnten die Menschenrechte nicht nur aufgrund der höheren Durchsetzbarkeit im rechtlichen Bereich die erwünschte Wirkung erzielen, sondern auch die Glaubwürdigkeit der Menschenrechte als praxisnahe Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens erhöhen und zur Ablehnung des Verdachts, Menschenrechte seien nur ein utopisches Ideal, beitragen.

IV. Multidimensionalität der Menschenrechte – Chance für den universellen Menschenrechtsschutz

Die Herausforderungen für die Menschenrechte in ihrer Multidimensionalität legen nahe, dass das Verständnis von Menschenrechten in ihren vier Dimensionen zu einer Schwächung des universellen Menschenrechtsschutzes führt und es ausreichen würde, die Menschenrechte ausschließlich rechtlich zu verstehen, um eine konsequentere Durchsetzung der Menschenrechte zu erreichen. Gegen ein rein rechtliches Verständnis der Menschenrechte und einer damit verbundenen Bündelung der Kräfte in der rechtlichen Dimension sprechen die folgenden Chancen für den universellen Menschenrechtsschutz, die aus der Multidimensionalität der Menschenrechte hervorgehen.

1. Ohne moralische Dimension Lücken im Menschenrechtsschutz

Wenn man Menschenrechte als gegebenes Faktum betrachtet und die Notwendigkeit einer Begründung der Menschenrechte

generell und insbesondere einer moralischen Begründung ablehnt, läuft man Gefahr, dass in den folgenden fünf Situationen die Universalität der Menschenrechte nicht gewährleistet wird:

- in einem Staat, in dem die Menschenrechte nicht geachtet werden;
 - wenn theoretische und praktische Hindernisse für die Durchsetzung der Menschenrechte zu überwinden sind oder der politische Strom in eine andere Richtung läuft;
 - wenn Mehrheitsentscheidungen einigen Menschen diese Rechte nehmen;
 - wenn Strömungen in Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen versuchen, durch unterschiedliche Interpretationen der Menschenrechte eine gravierende Einschränkung ihres Gehaltes zu erreichen (zum Beispiel die Stellung der Frau in fundamentalistischen Strömungen in Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen, Weltanschauungen; der Vorrang von Gemeinschaftspflichten gegenüber individuellen Rechten; und so weiter).
 - wenn die Menschenrechte auf horizontale (zwischen Individuum und Individuum) Verhältnisse beschränkt werden und vertikale (zwischen Individuum und Staat) Verhältnisse vernachlässigt werden.
- In allen fünf Situationen kommt der universelle Menschenrechtsschutz an Grenzen, falls er sich entweder auf die Feststellung verlässt, dass die Menschenrechte ein Faktum sind, das nicht weiter begründet werden muss, oder falls er sich auf eine rein rechtliche Begründung verlässt. Denn eine Begründung der Menschenrechte in der moralischen Dimension besitzt eine andere Qualität als in der rechtlichen Dimension. Während die rechtliche Begründung in den Grenzen des nationalen Rechtssystems das Limit ihrer Legitimation erreicht, kennt die moralische Dimension der Menschenrechte diese Begrenzung nicht und weist universelle Strahlkraft auf. Denn eine solche Begründung kann nur eine moralische sein und daher in der moralischen Dimension der Menschenrechte geschehen, weil sie die

Bedingungen erfüllen muss, dass sie alle Menschen in der gleichen Weise überzeugen kann, das heißt es muss eine universelle Moral sein, aus der heraus gefordert werden kann, dass alle Menschen gleiche Rechte haben.

„Die These, dass sie universell existieren, kann (...) nur den Sinn haben, dass jede staatliche Ordnung, die sie nicht enthält, ihren Bürgern nicht verleiht, als nicht legitim anzusehen ist. Der Begriff der Legitimität muss also den Rahmen für die Frage der Existenz der Menschenrechte bilden. Überall, wo Menschen über Menschen Macht ausüben, stellt sich die Frage, ob die Macht legitim (...) ist oder nicht. Sie stellt sich in erster Linie subjektiv, für die an dem Machtverhältnis Beteiligten und insbesondere für die, die in dem Machtverhältnis die Untergeordneten, die Abhängigen sind, denn für diese stellt sich stets die Alternative, ob sie die Macht der anderen akzeptieren, weil (sie) Gewalt-Zwang ausüben (*brute force*), oder ob sie die Macht von sich aus akzeptieren, und das heißt eben: sie als zu Recht bestehend, als legitim anerkennen. Prinzipiell ist die Quelle der Legitimität, das heißt der geglaubten Legitimität, immer ein moralisches Konzept.“³¹

Die Interdependenz zwischen der rechtlichen und der moralischen Dimension der Menschenrechte im Dienste der Universalität der Menschenrechte wird offensichtlich.

Diese wirkt sich auch im Zuge der Positivierung der Menschenrechte auf nationaler Ebene aus. Denn dieser Prozess der Positivierung kann zu einer Unterscheidung zwischen Bürgerinnen und Bürgern eines demokratischen Rechtsstaates und anderen Menschen führen, weil die Menschenrechte als Teil einer nationalen Rechtsordnung nur für die Mitglieder dieser Rechtsgemeinschaft gelten. Dies bedeutet eine Partikularisierung der Geltung der Menschenrechte, was offensichtlich nicht mit der Universalität der Menschenrechte vereinbar ist. In der rechtlichen Dimension der Menschenrechte wird dies mit internationalen, regionalen und globalen Institutionen zur rechtlichen Durchsetzung der

Menschenrechte ansatzweise ausgeglichen. Dies kann als „globale Positivierung“ bezeichnet werden: Ähnlich der Positivierung im Rahmen eines demokratischen Rechtsstaates werden auf internationaler, regionaler und globaler Ebene die Menschenrechte in positives Recht transformiert. Dabei können Differenzen in der rechtlichen Verbindlichkeit auftreten.

„Die Besinnung auf die moralische Basis der Menschenrechte erweist sich deshalb gerade um der Freiheit willen als unverzichtbar. Es kann dabei natürlich nicht darum gehen, juristische und moralische Fragen schlicht in einen Topf zu werfen und damit die Eigenstruktur juristischer Normgestaltungen aufzulösen. Dies wäre ein Schaden für die Menschenrechte, deren institutionelle Durchschlagskraft nicht zuletzt an der Klarheit der spezifisch juristischen Formulierungen hängt. Und dennoch bleibt es wichtig, dass der juristische Menschenrechtsdiskurs sich nicht von seinen moralischen Quellen abschnürt, sondern auch in die Sprache der Moral (rück-)übersetzt werden kann.“³²

Damit verbunden kann die Begründung der Menschenrechte in der moralischen Dimension der Menschenrechte auch die Positivierung der Menschenrechte als positive Rechte in einem nationalen Rechtssystem unterstützen, indem sie diesen Prozess kritisch überprüft.

Gerade im Bezug auf die Universalität der Menschenrechte, die unter anderem wegen der vermeintlichen Kulturabhängigkeit der Menschenrechte, wegen ihrer lokalen und temporalen Herkunft, ... angezweifelt wird, erweist sich eine moralische Begründung der Menschenrechte als notwendig für den universellen Menschenrechtsschutz.³³ Diese Begründung muss über Intuition (*Rorty*) und über die Annahme eines Konsensus (*Gosepath*) hinausgehen,

³¹ Ernst Tugendhat, Die Kontroverse um die Menschenrechte, in: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Fn. 14), S. 48-61 (S. 48), Hervorhebung im Text.

³² Heiner Bielefeldt, Menschenwürde. Der Grund der Menschenrechte, 2008, S. 28.

³³ Vgl. dazu ausführlicher Peter G. Kirchschläger, Das ethische Charakteristikum der Universalisierung im Zusammenhang des Universalitätsanspruchs der Menschenrechte, in: Stefan Ast/Klaus Mathis/Julia Hänni/Benno Zabel (Hrsg.), Gleichheit und Universalität, in: ARSP-Beihefte, Bd. 128 (2001), S. 301-312.

um zum einen nicht willkürlich und irrational zu werden, was bei einer ausschließlichen Abstützung auf die Intuition der Fall wäre, da weder intuitive Zustimmung noch intuitive Ablehnung begründbar sind. Diese Unbegründbarkeit kann insofern schwerwiegende Folgen für das Verständnis von Menschenrechten und für die Menschenrechte auslösen, da die unbegründete Annahme der Menschenrechte zu einer falschen Immunisierung gegen kulturelle Unterschiede, in der Tendenz zur Indoktrination und zu missionarischem Eifer führen kann. Zum anderen gilt es, die Möglichkeit nicht zu vernachlässigen, dass sich eine Tradition, Kultur, Religion und Weltanschauung auch gegen die Menschenrechte an sich oder gegen spezifische Menschenrechte positionieren kann.³⁴ Nicht jede Tradition, Kultur, Religion und Weltanschauung teilt die Menschenrechte beziehungsweise besonders traditionalistische Strömungen in fast allen Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen beweisen das Gegenteil, wenn es zum Beispiel um die Gleichstellung von Mann und Frau geht.

2. Klärung von Pflichten, von Rechtsträgerschaft und von Subjekten der Pflicht

Menschenrechte stellen als Rechte qualifizierte Ansprüche einer Person auf etwas gegenüber dem Staat und gegenüber einer anderen Person dar.³⁵ Demzufolge korrespondieren mit den Rechten Pflichten. Menschenrechte definieren nicht nur, dass allen Menschen ein Schutz von essentiellen Elementen und Bereichen der menschlichen Existenz zusteht, sondern formulieren auch zu den Menschenrechten korrespondierende Pflichten, die dem universellen, egalitären, individuellen, kategorischen, justiziablen und fundamentalen Charakter der Men-

schenrechte gerecht werden müssen. Dabei kann es sich um positive und negative Pflichten handeln (Unterlassungspflichten, Hilfspflichten, Schutzpflichten). Negative Pflichten können sich aus negativen – das heißt Abwehrrechten (zum Beispiel dem Recht auf Leben) – und positiven Rechten (zum Beispiel dem Recht auf Bildung) – das heißt Leistungsrechten – ergeben. Positive Pflichten können negativen und positiven Rechten entsprechen, da zum Beispiel der für die Durchsetzung der Menschenrechte in der Pflicht stehende Staat aktiv intervenieren muss, um die Durchsetzung eines negativen Rechts zu ermöglichen. Zu den Menschenrechten (sowohl als positive als auch als negative Rechte) korrespondieren positive und negative Pflichten – unabhängig davon, ob es positive oder negative Menschenrechte und ob es subjektive Freiheitsrechte, politische Teilnahmerechte oder soziale Teilhaberechte sind.³⁶ Die Fragen, ob beziehungsweise wann positive und negative Pflichten zu den Menschenrechten korrespondieren, lassen sich in der moralischen Dimension der Menschenrechte beantworten. Die Klärung dieser Fragen ist notwendig, damit die eindeutige Zuweisung von Verantwortung zur Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte führt. Die Komplexität der Fragen darf hier nicht zu Versäumnissen führen, denn unter Berücksichtigung beispielsweise der Perspektive eines Opfers von Menschenrechtsverletzungen besteht hier dringender Handlungsbedarf. Zudem führt eine höhere Komplexität der Klärung der Verpflichtung nicht zur Verringerung der Verpflichtung an sich.

Als Trägerinnen und Träger der Menschenrechte erweisen sich alle Menschen, was wiederum in der moralischen Dimension der Menschenrechte zu begründen ist.

Die Frage nach den Subjekten von den zu den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten ist gemäß den Ausführungen unter Gliederungspunkt 1. nicht nur in der rechtlichen Dimension, sondern auch in

³⁴ Dies gilt es beispielsweise bei der Resolution des UN-Menschenrechtsrats zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch eine bessere Verständigung über traditionelle Werte der Menschheit vom 27. September 2012, UN-Dok. A/HRC/RES/21/3, zu bedenken.

³⁵ Vgl. dazu *Alexy* (Fn. 14), S. 171-223.

³⁶ So auch *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2008, S. 110.

der moralischen Dimension zu diskutieren, denn nur die Bestimmung der Trägerinnen und Träger der zu den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten und deren Begründung in der moralischen Dimension der Menschenrechte wird der Universalität der Menschenrechte gerecht. Basierend auf der Grundlage, dass jeder Mensch als Trägerin und Träger von Menschenrechten diese Menschenrechte allen Menschen zugesteht und deswegen auch bereit sein muss, seinen Beitrag zur Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte zu leisten, und ausgehend von den Schutzbereichen der Menschenrechte und von diesbezüglichen Einflussmöglichkeiten und dazu notwendiger Macht liegt die primäre, aber nicht die alleinige Verantwortung für die Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte beim Staat. Nichtstaatliche Akteure (zum Beispiel Unternehmen, Institutionen, Gemeinschaften, Individuen, ...) sind ebenso dazu verpflichtet, zur Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte beizutragen.³⁷

Dies wird auch deutlich, wenn man die zu den Menschenrechten korrespondierenden Verpflichtungen betrachtet. Gemäß *Gosepath* verpflichten die Menschenrechte als moralische Rechte universell und vor aller positiven Rechtssetzung.³⁸ Zudem fordern die Menschenrechte dazu auf,

„das jeweilige moralische Recht als positives oder legales Recht in einem Rechtsstaat zu institutionalisieren, so dass Verletzungen dieses Menschenrechts mit staatlichen Zwangsmitteln sanktioniert werden.“³⁹

Schließlich entspricht den Menschenrechten auch eine Pflicht zur Hilfe gegenüber denjenigen,

„bei denen es womöglich trotz des staatlichen Schutzes aufgrund einer Rechtsverletzung zu einem Übel gekommen ist“.⁴⁰

Nach der Klärung, wer welche zu den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten trägt, führt die moralische Dimension der Menschenrechte hinsichtlich der Wahrnehmung der zu den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten zu einer Verstärkung der inneren Haltung und Einstellung für die Menschenrechte, was auch die politische und rechtliche Realisierung der Menschenrechte unterstützt. Zum Beispiel wird das Recht auf Leben in der rechtlichen Dimension in einer Gesellschaft nicht ausschließlich respektiert, weil ein Verstoß dagegen justiziabel ist und schwere Strafen zur Folge hat, sondern weil ein moralisches Bewusstsein die Realisierung dieses Rechts fördert.

„Wir alle sollten uns wieder vermehrt bewusst werden, dass sich die Menschenrechte nicht automatisch verwirklichen. Ob nun Menschen frei und gleich geboren werden oder nicht, in jedem Fall hängt ihre Freiheit und Gleichheit konkret davon ab, in welchem Ausmaß Behörden und Private die Botschaft der Menschenrechte ernst nehmen. Menschenrechte sind mit anderen Worten nicht einfach vorgegeben, sondern sie müssen erarbeitet werden. Ohne den Einsatz von Menschen für ihre Mitmenschen, ohne das Mitgefühl für ihre Leiden und Solidarität mit den Opfern, ohne den Aufschrei des Protestes gegen Unterdrückung und Missachtung der Menschenwürde und ohne den beharrlichen Ruf nach mehr Gerechtigkeit lässt sich unsere Welt letztlich nicht befrieden.“⁴¹

³⁷ Vgl. dazu ausführlicher *Peter G. Kirchschläger* (Fn. 18), S. 69-87; siehe auch *Norman Weiß*, Zur Rolle der Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote*, 2008, S. 232-257.

³⁸ Vgl. dazu *Ernst Tugendhat*, *Vorlesungen über Ethik*, 1993, S. 342-346.

³⁹ *Stefan Gosepath*, Zur Begründung sozialer Menschenrechte, in: *Stefan Gosepath/Georg Lohmann* (Fn. 14), S. 146-187 (S. 152f.).

3. Höhere Legitimation der Menschenrechte dank moralischer Begründung

Menschenrechte präsentieren keine absolute Wahrheit, bilden keine natürlichen Eigenschaften des Menschen, sondern stellen

⁴⁰ *Gosepath* (Fn. 39), S. 155.

⁴¹ *Walter Kälin*, Was sind Menschenrechte?, in: *Walter Kälin/Lars Müller/Judith Wyttenbach* (Fn. 2), S. 14-47 (S. 37).

eine menschliche Konstruktion dar, die historisch entstanden ist und auf einen Einigungsprozess zwischen Menschen zurückgeht, der auf Gründen basiert, die zu einer Begründung zusammengeführt werden müssen.⁴² Nur mit der Beachtung der Begründungsfrage der Menschenrechte kann der universelle Menschenrechtsschutz dem selbstbestimmten Menschen gerecht werden, der ein Recht darauf hat, sich mit Begründungsfragen auseinanderzusetzen, und der ein Recht darauf hat, dass ihm begründet wird, warum die Menschenrechte sein Handeln im Dienste des Schutzes der Menschenrechte aller Menschen einschränken dürfen.

„Wir hätten gar keine Menschenrechte, würden wir Menschen als Träger von Rechten nicht so verstehen, dass sie für alles, was ihre subjektiven Freiheiten legitimerweise einschränkt, Begründungen verlangen können.“⁴³

Gemäß *Lohmann* nimmt sich der Mensch als Subjekt von Menschenrechten als sich selbst verstehend wahr, was dazu führt, dass er die Gründe für Einschränkungen seiner Selbstbestimmung kennen will. Dies gipfelt in der subjektiven Forderung: „Begründe, was du mir antust!“⁴⁴ Die Menschenrechte sind objektiv betrachtet eine

Vorkehrung zum Schutz der Menschen vor Gewalt in ihrem Zusammenleben und in der Lösung von Konflikten. Rechte und die damit korrespondierenden Pflichten spielen zusammen und schränken die Willkürfreiheiten der Menschen ein, woraus die Forderung nach einer Begründung der Verpflichtungen resultiert.

„Die Begründungen sind daher zwischen Rechtsinhaber und den Adressaten der aus den Rechten resultierenden Pflichten anhängig. Beide Seiten werden eine Begründung nur dann akzeptieren können, wenn diese Relationierung auch gewahrt ist, und eine Begründung scheint nur dann eine angemessene zu sein, wenn sie für alle Betroffenen und insofern allgemein gilt.“⁴⁵

Die Menschenrechte verleihen allen Menschen das Selbstbewusstsein, frei und gleich geboren zu sein. Jeder Verstoß gegen die Menschenrechte schränkt nach *Lohmann* die individuelle Selbstbestimmung auf nicht mehr allgemein begründbare Weise ein. Umgekehrt führen Verletzungen der Menschenrechte zu Protest, dem die Menschenrechte als allgemein begründbare Rechte zugrunde liegen.⁴⁶ Unbegründete Menschenrechte würden die Idee der Menschenrechte im Sinne eines immanenten Widerspruchs untergraben. Mit *Robert Alexy* ist die Existenz der Menschenrechte als abhängig von ihrer Begründbarkeit anzusehen.⁴⁷

4. Verständnis der Menschenrechte in ihrer Dynamik und Konsequenzen für Gegenwart und Zukunft

Die historische Dimension der Menschenrechte hebt den Aspekt hervor, dass Menschenrechte eine Reaktion auf historische Leidens- und Unrechtserfahrungen bilden. Historische, gravierende Unrechts- und Verletzungserfahrungen verlangen nach ihrer zukünftigen Unterbindung und Verhinderung. Mit dieser Argumentationslinie verbunden zeigt sich die immanente Of-

⁴² Dazu stellt *Regina Kreide*, *Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines politischen Instruments*, 2008, S. 226, fest: „Moralische Menschenrechte bedürfen dennoch der Interpretation durch die Öffentlichkeit und gegebenenfalls der Juridifizierung in einem konkreten Rechtskontext. Und auch diese wird nicht ausschließlich auf einschlägigen Tagungen oder in Expertengremien der Vereinten Nationen vorgenommen. Der Punkt ist hier, dass der moralische Diskurs nicht deshalb auf die *eine richtige* Interpretation der Menschenrechte abzielt, da er an einem bestimmten Ort von Experten/innen geführt wird, sondern weil er aus einer spezifischen Perspektive und mit einer bestimmten Art von Gründen vorgenommen wird: nämlich aus der Perspektive *aller* Menschen und mit *verallgemeinerbaren* Gründen“ (Hervorhebung im Text).

⁴³ *Georg Lohmann*, Die unterschiedlichen Menschenrechte, in: K. Peter Fritzsche/Georg Lohmann (Hrsg.), *Menschenrechte zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, 2000, S. 9f.

⁴⁴ *Georg Lohmann* (Fn. 43), S. 10.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Vgl. *Lohmann* (Fn. 43), S. 11.

⁴⁷ Vgl. *Robert Alexy* (Fn. 14), S. 244-264.

fenheit dieses dynamischen Verständnisses der Menschenrechte für neue Bedrohungen, Risiken und Unrechtserfahrungen, die sich in der Gegenwart noch dem Bewusstsein und der Vorstellungskraft entziehen beziehungsweise bis jetzt nicht aufgetreten sind, sowie für Unrechtserfahrungen, die in unterschiedlichen Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen auftreten beziehungsweise wahrgenommen werden können.

Des Weiteren gelingt es der historischen Dimension der Menschenrechte, die Wahrnehmung der Menschenrechte als positive Errungenschaft der Geschichte der Menschheit und als eine Erfolgsgeschichte zu schärfen. Angesichts von Ungerechtigkeiten, von historischen Unrechtserfahrungen haben sich Menschen gegen Verletzungen von essentiellen Elementen und Bereichen ihrer menschlichen Existenz gewehrt, und schließlich hat die menschliche Gemeinschaft entschieden, jedem Menschen Menschenrechte zuzusprechen. Diese beeindruckende Leistung der menschlichen Gemeinschaft kann beflügeln und gegenwärtiges und zukünftiges Menschenrechtsengagement stärken. Die rechtliche Dimension der Menschenrechte, die Institutionalisierung des universellen Menschenrechtsschutzes und Akteurinnen und Akteure im Dienste der Menschenrechte fördern als Pfeiler der Verwirklichung der Idee der Menschenrechte in der Geschichte der Menschheit das Bewusstsein, dass Unrechtserfahrungen nicht akzeptiert werden müssen, sondern dass gegen sie gekämpft werden kann. Mit dem Verweis auf das Positive ist auf keinen Fall intendiert, die Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte annähernd als zufriedenstellend zu bewerten. Die Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte ist und bleibt eine Aufgabe der Menschen. Jede Gesellschaft steht zudem vor der schwierigen Herausforderung, stets darüber zu wachen, dass keine Rückschritte im Bereich der Menschenrechte gemacht werden, wo-

vor keine Gesellschaft gefeit ist.⁴⁸ Die Bewusstwerdung von Wegen individueller Schicksale aus der Ungerechtigkeit zur Gerechtigkeit dank der Menschenrechte hilft, selbstbewusst für die Menschenrechte einzustehen, ohne dabei die kritische Haltung zu verlieren und darauf zu verzichten, Position zu beziehen und das wahrzunehmen und beim Namen zu nennen, was sich noch ändern muss.

5. *Wahrnehmung der Menschenrechte im Spannungsfeld zwischen Ideal und Wirklichkeit*

Diese Aufgabe der Realisierung und Durchsetzung der Menschenrechte gehört zur politischen Dimension der Menschenrechte. Es ist und bleibt eine Aufgabe für die Trägerinnen und Träger von zu den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten (staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure), weil die Menschenrechte im Spannungsfeld zwischen Ideal und Wirklichkeit liegen, da sie nicht gelebtes Leben sondern Maximen humanen Lebens beschreiben. Im Sinne einer gerechten und friedlichen nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaften ist die Einhaltung der Menschenrechte unabdingbar. Menschenrechte erfüllen eine frieden- und zukunftsichernde Funktion. Sie sind die Basis für die Selbstverwirklichung des Individuums, das sich eingebunden in ein Kollektiv versteht und sich bewusst ist, dass die Entfaltung seiner individuellen Lebensplanung und -vorstellungen nur in einer verantwortungsvoll gelebten Beziehung zum Kollektiv möglich ist. Das bedeutet, dass sich das Verständnis und die Anwendung von Menschenrechten zu einem Schlüsselbereich der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts entwickeln. Denn beide bilden ein Kriterium für die humane Qualität und für

⁴⁸ Beispiele für Rückschritte im Bereich der Menschenrechte bilden z. B. in der Schweiz die Ansätze einer öffentlichen Diskussion zur Wiedereinführung der Todesstrafe 2010, die Annahme an der Abstimmungsurne der Minarettverbot-Initiative 2009, die Annahme an der Abstimmungsurne der Ausschaffungsiniziative 2010, die Annahme der Asylgesetzrevision 2013.

die Lebensmöglichkeiten der nächsten Generationen. Die Wahrnehmung von Menschenrechtsverletzungen in der eigenen Lebensregion, im eigenen Land und auf der Welt führt dazu, Verantwortungen zu erkennen und sich in zunehmendem Ausmaß als Weltbürgerin und Weltbürger zu verstehen. Während das nationale Recht jede Bürgerin und jeden Bürger lehrt, Bürgerin und Bürger zu sein, lehren die Menschenrechte, globale Bürgerinnen und Bürger (global citizen) zu sein.⁴⁹

6. *Adaption der Menschenrechte durch Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen*

Werden Menschenrechte nicht nur in ihrer rechtlichen Dimension, sondern in ihrer Multidimensionalität verstanden, dann besteht auch die Möglichkeit, dass Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen oder Weltanschauungen Zugänge zu den Menschenrechten in Form einer „Adaption“⁵⁰ eröffnen und somit zur Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte beitragen können. Ein als Adaption verstandener Prozess führt zu einer Anknüpfung vom eigenen traditionellen, kulturellen, religiösen oder weltanschaulichen Fundament mit den Menschenrechten und zu einem Zugang zu den Menschenrechten aus der Perspektive der eigenen Tradition, Zivilisation, Kultur, Religion und Weltanschauung. Dabei bewahrt Adaption im Unterschied zur Interpretation, die eine Veränderung des Inhalts nicht ausschließt, die Identität der Menschenrechte, übersetzt diese jedoch in eine Sprache der eigenen Tradition, Zivilisation, Kultur, Religion und Weltanschauung und legt darüber hinaus Akzente, Schwerpunkte und Gewichtungen.

⁴⁹ Vgl. Irene Khan, Education as a Foundation for Human Rights Practice, in: Peter G. Kirchschräger/Thomas Kirchschräger/Andrea Belliger/David Krieger (Hrsg.), Menschenrechte und Bildung, Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF), Band III, 2006, S. 35-41.

⁵⁰ Vgl. zum Folgenden Peter G. Kirchschräger (Fn. 18), S. 162-184.

Unter anderem das die Grundlage der Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen schützende Recht auf Religionsfreiheit und das Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen vor Ungleichbehandlung schützende, menschenrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot bilden das Fundament der Adaption. Die Bedeutung des „komplementären Lernprozesses“⁵¹ zwischen Säkularem und Religiösem umfasst auch die Suche nach einer „Interpretation der Menschenrechte, die der modernen Welt auch aus der Sicht anderer Kulturen gerecht wird“.⁵²

Während Prozesse der Wertegeneralisierung nach Hans Joas („Menschen, die sich an diese Tradition gebunden fühlen, [finden] in der Auseinandersetzung mit sozialem Wandel oder den Repräsentanten anderer Traditionen selbst zu einer neuen Artikulation ihrer Tradition“⁵³) eine Binnenwirkung in Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen erzielen, wirkt die Adaption nicht nur auf die eigene Tradition, Kultur, Religion und Weltanschauung, sondern auch auf die Menschenrechte (zum Beispiel Akzentsetzung, Fokussierung, ...), auch wenn diese dabei – wie oben festgestellt – inhaltlich nicht verändert werden. Diese Klärungen für das Verständnis der Menschenrechte und die gewählten Akzente und Schwerpunkte fließen als Beiträge der Traditionen, Zivilisationen, Kulturen, Religio-

⁵¹ Jürgen Habermas, Zwischen Naturalismus und Religion, 2009, S. 116.

⁵² Jürgen Habermas, Der interkulturelle Diskurs über Menschenrechte, in: Hauke Brunkhorst/Wolfgang R. Köhler/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, 1999, S. 216-227 (S. 224). Anstelle von „Interpretation“ kann der Begriff „Adaption“ vermeiden, dass auch inhaltliche Änderungen gemeint sein könnten, was im Extremfall die Identität der Menschenrechte berühren könnte. Letzteres ist auszuschließen, was für die Verwendung des Begriffs „Adaption“ spricht.

⁵³ Hans Joas, Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte, 2011, S. 264.

nen und Weltanschauungen in den Menschenrechtsdiskurs ein.

7. Menschenrechtsbildung – Menschenrechte und korrespondierende Verantwortung kennen und leben

Warum lohnt es sich für die Menschenrechtstradition, diesen Aufwand für Menschenrechtsbildung zu betreiben? Menschenrechte können nur Realität werden, wenn alle Menschen von ihren Rechten wissen und verstehen.

„Was nützt es, Menschenrechte zu haben und sie nicht zu kennen und was wiederum nützt es, sie zu kennen, sie aber nicht zu verstehen!? Und letztendlich: wem wäre geholfen, wenn man die Menschenrechte nur verstünde, aber nicht bereit wäre, sie zu achten und sich für sie einzusetzen?“⁵⁴

Menschen können nur Menschenrechte für sich in Anspruch nehmen und sich gleichzeitig auch solidarisch für die Rechte von anderen einsetzen („empowerment“), wenn sie wissen, dass und welche Rechte sie besitzen.⁵⁵ Erst das Wissen und das Bewusstsein eines Menschen, dass er Menschenrechte und korrespondierende Pflichten hat, lassen Menschenrechte Wirklichkeit werden.⁵⁶ Menschenrechtsbildung weist in diesem Sinne eine verfahrensrechtliche Bedeutung auf, weil sie Menschen dazu befähigt, ihre Menschenrechte überhaupt in Anspruch nehmen können.

“For human rights to have a greater impact, they have to appeal to people’s imaginations and become properly part of their vocabulary. For human rights really to take hold, they will have to be understood and fully internalized.

⁵⁴ K. Peter Fritzsche, *Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten*, 2004, S. 165.

⁵⁵ Vgl. dazu ausführlicher *Claudia Lohrenscheit*, A Human Rights Based Approach to Education, in: Peter G. Kirchschläger/Thomas Kirchschläger (Hrsg.), *Menschenrechte und Bildung*, IHRF-Bd. III, 2006, S. 141-150; *Claudia Mahler/Anja Mihr* (Hrsg.), *Menschenrechtsbildung: Bilanz und Perspektiven*, 2004.

⁵⁶ Vgl. *Peter G. Kirchschläger*, Sind Menschen- und Kinderrechte für Schweizer Schulen relevant?, in: *die neue schulpraxis* 2 (2009), S. 8-10.

This means continuing to debate and develop the principles of human rights so that they meet people’s needs and expectations, refined and adapted to their local contexts. The vocabulary of human rights can help to formulate these demands. Expressing conflicts in terms of human rights language can reveal the competing interests at stake and suggest the appropriate procedures for resolving the tension.”⁵⁷

Was bedeutet aber Menschenrechtsbildung? Die UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training von 2011, Artikel 2, formuliert:

“1. Human rights education and training comprises all educational, training, information, awareness-raising and learning activities aimed at promoting universal respect for and observance of all human rights and fundamental freedoms and thus contributing, inter alia, to the prevention of human rights violations and abuses by providing persons with knowledge, skills and understanding and developing their attitudes and behaviours, to empower them to contribute to the building and promotion of a universal culture of human rights.

2. Human rights education and training encompasses:

(a) Education about human rights, which includes providing knowledge and understanding of human rights norms and principles, the values that underpin them and the mechanisms for their protection;

(b) Education through human rights, which includes learning and teaching in a way that respects the rights of both educators and learners;

(c) Education for human rights, which includes empowering persons to enjoy and exercise their rights and to respect and uphold the rights of others.”

Dieses Verständnis von Menschenrechtsbildung kann noch durch die Charakterisierung des Menschenrechtsbildungsprozesses als „lebenslanges Lernen“, durch die Nennung der möglichen Lernkontexte („formelles, nonformelles oder informelles

⁵⁷ *Andrew Clapham*, *Human Rights. A Very Short Introduction*, 2007, S. 160.

Lernen“) und durch zwei weitere Lerndimensionen ergänzt werden:⁵⁸

- Lernen *zu* den Menschenrechten umfasst einen lernenden Zugang zu den Menschenrechten, der die Auseinandersetzung mit der Idee, dem Konzept und den Begründungsmodellen der Menschenrechte ermöglicht. Menschenrechtsbildung kann so auch die moralische Dimension der Menschenrechte und die oben eingeführte Notwendigkeit der Begründung der Menschenrechte berücksichtigen, was dem im Zentrum ihres Bildungsansatzes stehenden selbst- und mitbestimmenden Menschen entspricht.⁵⁹

- Lernen *in* den Menschenrechten hebt hervor, dass die Methoden, Instrumente, Materialien und Kontexte der Menschenrechtsbildung mit den Menschenrechten kohärent sein müssen.

Menschenrechtsbildungsprozesse können dazu beitragen, dass staatliche und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure ihre Rechte und ihre Pflichten kennen und ihre Verantwortung wahrnehmen.⁶⁰ Irene Khan, ehemalige Generalsekretärin von Amnesty International, hielt am 3. Internationalen Menschenrechtsforum Luzern (IHRF) 2006 fest: „We can change the world when we learn human rights, because human rights education changes us.“

Wie im gesamten Menschenrechtsschutz ist ein Missbrauch von Menschenrechtsinstrumenten wie zum Beispiel der UN-

Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training von 2011⁶¹, von damit verbundenen Initiativen und auch von Menschenrechtsbildung selbst zu verhindern, denn eine solche Praxis schadet den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf Menschenrechtsbildung.⁶² Außerdem besteht eine Notwendigkeit, Idee und Konzeption von Menschenrechtsbildung kritisch zu reflektieren⁶³ und die theoretischen Grundlagen von Menschenrechtsbildung stets zu überprüfen. Schließlich gilt es, die Wirkung von Menschenrechtsbildungsprozessen wissenschaftlich zu untersuchen, um Menschenrechtsbildungsprozesse optimieren zu können.⁶⁴

V. Schlussbemerkungen

Für den universellen Menschenrechtsschutz besteht eine Notwendigkeit, stets zu überprüfen, ob seine Mechanismen, Institutionen, Instrumente und Methoden in optimaler Weise zur Durchsetzung und Reali-

⁵⁸ Vgl. dazu Peter G. Kirchschräger/Thomas Kirchschräger, Answering the “What”, the “When”, the “Why” and the “How”: Philosophy-Based and Law-Based Human Rights Education, in: Journal of Human Rights Education 1 (1/2009), S. 26-36.

⁵⁹ Vgl. dazu ausführlicher Beatrice Bürgler/Peter G. Kirchschräger, Demokratie- und Menschenrechtsbildung im historisch-gesellschaftlichen Kontext. Zur Begründungsfrage zweier normativer Konzepte, in: Vierteljahresschrift für wissenschaftliche Pädagogik 87 (3/2011), S. 533-550.

⁶⁰ Siehe dazu Norman Weiß, Menschenrechtserziehung - eine verfassungspädagogische Herausforderung für die Polizei, in: Die Polizei 2004, S. 313-320.

⁶¹ Vgl. dazu ausführlicher Peter G. Kirchschräger, Die neue UN-Erklärung zu Menschenrechtsbildung und -training, in: Zeitschrift für Menschenrechte 6 (2012), S. 150-165.

⁶² Vgl. zum Recht auf Menschenrechtsbildung UN, Right to Human Rights Education. A compilation of provisions of international and regional instruments dealing with human rights education, 1999; Gudmundur Alfredsson, The Right to Human Rights Education, in: Asbjorn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas/Martin Scheinin (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, 2001, S. 273-288.

⁶³ Vgl. Peter G. Kirchschräger, Menschenrechtsbildung als bildungstheoretischer Referenzrahmen unter Berücksichtigung der UN-Deklaration über Menschenrechtsbildung und -training, in: Claudia Brunner/Josefine Scherling (Hrsg.), Bildung, Menschenrechte, Universität. Menschenrechtsbildung an Hochschulen im Wandel als gesellschaftliche Herausforderung, 2012, S. 139-158.

⁶⁴ Vgl. dazu ausführlicher Felisa Tibbitts/Peter G. Kirchschräger, Perspectives of Research on Human Rights Education, in: Journal of Human Rights Education 2 (1/2010), S. 8-29; Peter G. Kirchschräger/Stefanie Rinaldi/Franziska Brugger, Teaching Respect for All. Mapping of Existing Materials and Practices in Cooperation with Universities and Research Centres, UNESCO, 2013.

sierung der Menschenrechte beitragen. Zum Objekt dieser wiederkehrenden kritischen Analyse gehört nicht nur die Praxis sondern auch die Theorie. Letztere hat zudem gleichzeitig auch zur steten kritischen Durchsicht selbst beizutragen. In diesem Sinne habe ich in diesem Beitrag versucht, mit einer theoretischen Untersuchung zu dieser Überprüfung beizutragen. Als Objekt der kritischen Überprüfung steht die Mehrdimensionalität der Menschenrechte im Fokus meiner Ausführungen – ausgehend von dem Verdacht, dass die Mehrdimensionalität im Verständnis der Menschenrechte in ihrer Mehrdimensionalität eine Schwächung des universellen Menschenrechtsschutzes mit sich bringen könnte und ein schlankeres Verständnis der Menschenrechte, das nur die rechtliche Dimension der Menschenrechte umfasst, der Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte mehr dienen würde.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der Verdacht unberechtigt ist und die Mehrdimensionalität der Menschenrechte vielmehr eine Chance für den universellen Menschenrechtsschutz darstellt, weil die in ihrer Mehrdimensionalität verstandenen Menschenrechte in ihrer Durchsetzung und Realisierung von der Wahrnehmung und Berücksichtigung ihrer Mehrdimensionalität profitieren. Gründe dafür, dass es sich für die Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte lohnt, wenn die Mehrdimensionalität der Menschenrechte beachtet wird, liegen wohl darin, dass das Verständnis der Menschenrechte in ihrer Mehrdimensionalität die Realität der Menschenrechte adäquat reflektiert und die Komplexität der Menschenrechte am besten abzubilden vermag.

Völkerrechtliche Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen: Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung?*

Andreas Zimmermann

Inhaltsübersicht

- I. Einführung und Problemstellung
- II. Zulässige Ziele des Einsatzes bewaffneter Gewalt durch Drohnen
- III. Einsatz bewaffneter Drohnen und humanitäres Völkerrecht
- IV. Einsatz bewaffneter Drohnen außerhalb bewaffneter Konflikte
- V. Stellungnahme und Ausblick

I. Einführung und Problemstellung

Auch mehr als 10 Jahre nach Beginn des sogenannten „Kriegs gegen den Terrorismus“ stellen sich eine Reihe von Fragen des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung, die bis heute nicht abschließend gelöst sind. Aktuell ist dabei vor allem die Praxis gezielter Tötungen von Terrorverdächtigen durch den Einsatz von Drohnen vermehrt in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt.

Im Hinblick auf die völkerrechtliche Zulässigkeit der Nutzung von Kampfdrohnen sind mehrere Problemkreise zu unterscheiden: Zum einen können durch den Einsatz solcher Waffensysteme, sofern sie auf dem

Gebiet eines anderen Staates erfolgen, die Rechte des jeweiligen Territorialstaates verletzt werden. Denn jede Anwendung militärischer Gewalt in einem anderen Staat bedarf einer völkerrechtlichen Ermächtigung. Diese kann entweder in einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta)¹ – beispielsweise das Mandat der International Security Assistance Force (ISAF) Afghanistan –, in einer Zustimmung des Territorialstaates – so etwa in Bezug auf Mali –, ohne dass diese öffentlich erfolgen müsste, oder aber in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta, unter Umständen auch gegen nicht-staatliche Angriffe, zu sehen sein.

Zum anderen kommt aber insbesondere auch eine Verletzung der Rechte derjenigen in Betracht, die Ziel eines Drohnenangriffs sind und zwar sowohl nach humanitärem Völkerrecht als auch im Lichte menschenrechtlicher Garantien.

II. Zulässige Ziele des Einsatzes bewaffneter Gewalt durch Drohnen

Der Einsatz bewaffneter Drohnen richtet sich in vielen Fällen gegen Personen, die landläufig als ‚Terrorverdächtige‘ bezeichnet werden. Dies ist jedoch kein Terminus technicus des Völkerrechts und ist damit für die Klärung der Frage, welche Maßnahmen im Einzelfall gegenüber Personen, von denen, jedenfalls behauptetermaßen,

* Aktualisierte Auszüge aus der schriftlichen Stellungnahme des Verfassers für die Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 27. Februar 2013 zum Thema: „Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung“, abrufbar unter: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoeerungen/2013-02-27_Terrorismusbekaempfung_und_Menschenrechte/Zimmermann_deutsch.pdf (alle in diesem Beitrag angegebenen Internetseiten wurden zuletzt am 1. Juli 2013 besucht).

¹ Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1946, UNTS Bd. 892, S. 119; BGBl. 1973 II, S. 430.

eine Gefahr ausgeht, ergriffen werden können, wenig zielführend. Vielmehr sind in internationalen bewaffneten Konflikten grundsätzlich militärische Maßnahmen gegenüber feindlichen Kombattanten beziehungsweise in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten gegenüber feindlichen Kämpfern sowie gegenüber Zivilisten, die direkt an Kampfhandlungen teilnehmen ('civilians taking direct part in hostilities'), völkerrechtlich zulässig. Soweit im konkreten Einzelfall 'Terrorverdächtige' in diese Personengruppen fallen, sind sie damit grundsätzlich legitimes Ziel von Kampfhandlungen. Wenn und soweit sie aber, so etwa durch Verwundung oder durch Ingefangennahme *hors de combat* sind, genießen sie den entsprechenden Schutz des humanitären Völkerrechts, einschließlich der durch die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen² beziehungsweise das Völkergewohnheitsrecht jeweils gewährleisteten rechtsstaatlichen Garantien.

Außerhalb bewaffneter Konflikte genießen auch 'Terrorverdächtige' in vollem Umfang den Schutz, so wie er sich aus gegebenenfalls anwendbaren vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen zum Schutz der Menschenrechte ergibt.

III. Einsatz bewaffneter Drohnen und humanitäres Völkerrecht

1. Konfliktqualifikation und räumlicher Umfang des Geltungsbereichs des humanitären Völkerrechts

Zunächst ist zu untersuchen, welche Vorgaben das humanitäre Völkerrecht bei der Frage der Zulässigkeit von gezielten Tötungen macht. Hierbei ist zwischen Situationen eines bewaffneten Konflikts und Situ-

ationen unterhalb einer solchen Schwelle zu differenzieren. Liegt ein bewaffneter Konflikt vor, gehen die Regeln des humanitären Völkerrechts nach ständiger Rechtsprechung, insbesondere des Internationalen Gerichtshofes, den Vorgaben des friedensvölkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes vor. Die Anwendbarkeit der soeben lediglich skizzierten Regeln des humanitären Völkerrechts beschränkt sich aber, insbesondere im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, nach zutreffender Auffassung, auf den zeitlichen und räumlichen Kontext des Konflikts. Dies bedeutet zunächst, dass eine andauernde bewaffnete Auseinandersetzung ('protracted armed violence') im Sinne der *Tadić*-Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals³ und für die Schwelle des Anwendungsbereichs des ZP II zu den Genfer Konventionen die dortige Schwelle des Art. 1 vorliegen muss, so wie sie auch durch die Schwellenklausel des Art. 8 Abs. 2 lit. d des Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes⁴ rezipiert wurde,⁵ bei denen zudem auch der die militärische Gewalt anwendende Staat Konfliktpartei sein muss.

Nach zutreffender, aber insbesondere von den USA bestrittener, Auffassung ist dabei der räumliche Anwendungsbereich der Regeln des humanitären Völkerrechts in

² Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977, UNTS Bd. 1125, S. 3; BGBl. 1990 II, S. 1550 (ZP I) und Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977, UNTS Bd. 1125, S. 609; BGBl. 1990 II, S. 1637 (ZP II).

³ Jugoslawien-Tribunal, *Prosecutor v. Tadić*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Entscheidung der Berufungskammer vom 2. Oktober 1995 = IT-94-1, Nr. 70. So mittlerweile auch die Rechtsauffassung der USA, vgl. Department of Justice White Paper, *Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or an Associated Force*, abrufbar unter: http://openchannel.nbcnews.com/_news/2013/02/04/16843014-justice-department-memo-reveals-legal-case-for-drone-strikes-on-americans?lite, S. 4.

⁴ Römisches Statut zum Internationalen Strafgerichtshof vom 17. Juli 1998, UNTS Bd. 2187, S. 90; BGBl. 2000 II, S. 1393.

⁵ Näher dazu *Andreas Zimmermann/Robin Geiß*, Article 8 Abs. 2 lit. d, in: Otto Triffterer (Hrsg.), *Commentary of the Rome Statute of the International Criminal Court*, 3. Aufl., i.E.

nicht-internationalen bewaffneten Konflikten auf das Gebiet der jeweiligen Kampfhandlungen, welche die oben genannte Schwelle erreicht haben, beschränkt, jedenfalls aber auf das Gebiet des fraglichen Staates, also etwa Afghanistan. Die USA vertreten demgegenüber die grundsätzliche Rechtsauffassung, dass wegen der Besonderheiten des Konflikts mit Al-Quaida die Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts nicht geographisch begrenzt sei. Dadurch wird jedoch der Ausnahmecharakter der Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts unterlaufen. Allenfalls lässt sich noch vertreten, dass ein spezifischer nicht-internationaler bewaffneter Konflikt einen 'spill-over-effect' in Grenzregionen eines Nachbarstaates hat, dass also etwa auch bei Militäroperationen in Nord-Pakistan gegen afghanische Aufständische die Regeln des humanitären Völkerrechts Platz greifen, nicht aber etwa im Jemen.

Dies wird auch durch die neuere Praxis der Generalbundesanwaltschaft bestätigt. Sie hatte in der jüngeren Vergangenheit wegen der Tötung eines deutschen Staatsangehörigen in Nord-Pakistan durch einen US-Drohnenangriff ermittelt. Gegenstand der Ermittlungen waren dabei mögliche Verstöße gegen das deutsche Völkerstrafgesetzbuch (VStGB)⁶. Da es sich dabei wohl evidenterweise *nicht* um ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit handeln konnte, kam eine Zuständigkeit der Generalbundesanwaltschaft nur nach 142a Abs. 1 iVm § 120 Abs. 1 Nr. 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)⁷ und damit nur wegen des Verdachts der Begehung eines Kriegsverbrechens nach dem VStGB in Betracht.

Die Generalbundesanwaltschaft ging nach Prüfung der Konfliktlage schließlich davon aus, dass in Nord-Pakistan zum Tatzeitpunkt ein nicht-internationaler bewaffneter

Konflikt stattfand, der von demjenigen in Afghanistan zu unterscheiden sei.⁸ Dieser Konflikt wurde darüber hinaus von dem in Pakistan ebenfalls herrschenden innerstaatlichen Kampf gegen Talibangruppen abgegrenzt.⁹ Die Generalbundesanwaltschaft hat dabei beide Konstellationen als nicht-internationale bewaffnete Konflikte für den entsprechenden Zeitraum kategorisiert und gelangte mithin zur Anwendbarkeit des VStGB beziehungsweise des humanitären Völkerrechts.

2. Legitime Ziele von Kampfhandlungen

Innerhalb eines (internationalen oder nicht-internationalen) bewaffneten Konflikts ist es von den Regeln des humanitären Völkerrechts gedeckt, gegnerische Kombattanten beziehungsweise gegnerische Kämpfer sowie solche Zivilisten, die unmittelbar an Kampfhandlungen teilnehmen, zum Ziel von Kampfhandlungen zu machen. Im *internationalen* bewaffneten Konflikt sind feindliche Kombattanten dabei nach Art. 43 Abs. 2 ZP I alle Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals. Im *nicht-internationalen* bewaffneten Konflikt sind legitime Ziele von Kampfhandlungen die

⁶ Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002, BGBl. 2002 I, S. 2254.

⁷ Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975, BGBl. 1975 I, S. 1077; zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. April 2013, BGBl. 2013 I, S. 935.

⁸ Vgl. dazu die Pressemitteilung vom 1. Juli 2013 - 21/2013, Keine Anklage wegen eines Drohnenangriffs in Mir Ali/Pakistan am 4. Oktober 2010, abrufbar unter <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=15&newsid=482>; sowie die Verfügung des Generalbundesanwalts (Einstellungsvermerk) vom 20. Juni 2013 - 3 BJs 7/12-4 -, abrufbar unter: https://www.generalbundesanwalt.de/docs/drohneneinsatz_vom_04oktober2010_mir_ali_pakistan.pdf; insbesondere S. 16 ff. „[...]da das gemeinsame Merkmal der Tatbestände[...] - die Begehung der Tat in Zusammenhang mit einem internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt - hier zutrifft“; „[...]Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den aufständischen Gruppen und den staatlichen Akteuren in der FATA-Region stellen hinsichtlich des hier maßgeblichen Zeitraums einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerstrafgesetzbuchs und des humanitären Völkerrechts dar [...]“.

⁹ Ebd., S. 20f.

Angehörigen der nicht-staatlichen organisierten bewaffneten Gruppen, also Aufständische und Angehörige abtrünniger staatlicher Streitkräfte.

In beiden Konfliktformen sind ferner auch Zivilisten legitimes Ziel von Kampfhandlungen, wenn und solange sie selbst an Kampfhandlungen teilnehmen; sie gewinnen dabei nach überwiegender, wenn auch insbesondere von den USA und Israel bestrittener, Auffassung ihren Schutzstatus zurück, sobald sie nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmen.

Nach zutreffender Auffassung des IKRK¹⁰, der sich auch die Generalbundesanwaltschaft in ihrem Einstellungsbeschluss im Fall Oberst *Klein* und nunmehr im Falle des Drohnenangriffs gegen einen deutschen Staatsangehörigen in Nord-Pakistan angeschlossen hat¹¹, genießen ferner in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten Personen, die eine andauernde Kampffunktion innehaben ('continuous combat function'), solange keinen Schutz, solange sie eine ebensolche Rolle wahrnehmen, selbst wenn sie zum Zeitpunkt des Angriffs nicht unmittelbar selbst an Kampfhandlungen teilnehmen.

3. Tötungshandlungen als *ultima ratio*?

Ein weiterer Aspekt, eine Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in einer konkreten Situation unterstellt, betrifft die Frage nach der Gezieltheit etwaiger Tötungshandlungen. Insbesondere die vom IKRK initiierte Studie zur unmittelbaren Teilnahme an Kampfhandlungen (sogenannte 'Direct-participation-in-hostilities'-Studie oder 'DPH-Studie')¹² vertritt in ih-

rem Teil IX die These, dass das Konzept der 'military necessity' (militärische Notwendigkeit) beinhalte, dass eine gezielte Tötung stets eine *ultima ratio* sein müsse. Dies müsse insbesondere für Besatzungssituationen gelten. So hatte auch bereits der israelische Supreme Court im Jahr 2007 ausgeführt:

"(...) a civilian taking a direct part in hostilities cannot be attacked at such time as he is doing so, if a less harmful means can be employed. (...) Arrest, investigation, and trial are not means which can always be used. At times the possibility does not exist whatsoever; at times it involves a risk so great to the lives of the soldiers, that it is not required (...) However, it is a possibility which should always be considered. It might actually be particularly practical under the conditions of belligerent occupation, in which the army controls the area in which the operation takes place, and in which arrest, investigation, and trial are at times realizable possibilities (...). Of course, given the circumstances of a certain case, that possibility might not exist".¹³

Allerdings heißt es in der fraglichen IKRK-Studie auch, dass

„von den Einsatzkräften kaum verlangt werden kann, sich oder die Zivilbevölkerung zusätzlichen Risiken auszusetzen, um einen bewaffneten Gegner lebend gefangen zu nehmen“.¹⁴

Eine gezielte Tötung, ohne dem Gegner die Möglichkeit zu geben, sich zu ergeben, widerspreche nur dann den dem humanitären Völkerrecht innewohnenden Grundsätzen der Menschlichkeit, so weiter die IKRK-Studie, wenn „*offenkundig* [manifestly] keine Notwendigkeit für die Anwendung von tödlicher Gewalt besteht.“¹⁵ Ob dies im Einzelfall vorliegt oder nicht, ist eine Faktenfrage; jedenfalls erscheint es evident, dass bei fehlender Gebietskontrol-

¹⁰ Nils Melzer, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, 2009, S. 70ff.

¹¹ Verfügung des Generalbundesanwalts (Fn. 8), S. 23f.

¹² Vgl. Fn. 10. Deutsche Übersetzung Nils Melzer, *Unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten. Anleitung des IKRK zur Interpretation des Begriffs nach dem humanitären Völkerrecht. Synoptische Gegenüberstellung des Textes in englischer und deutscher Sprache*, 2012.

¹³ Supreme Court of Israel, *The Public Committee against Torture in Israel and Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. The Government of Israel et al.*, Urteil vom 11. Dezember 2005, HCJ 769/02, abrufbar unter: http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/02/690/007/a34/02007690.a34.pdf, Nr. 40.

¹⁴ Melzer (Fn. 10), S. 102.

¹⁵ Ebd. Hervorhebungen nicht im Original.

le eine Festnahme zumindest sehr viel weniger praktikabel ist, als etwa bei Vorliegen einer Besatzungssituation oder einer Situation wie in Afghanistan.

Dieser Auffassung ist im Grundsatz nunmehr auch der Generalbundesanwalt gefolgt. Mit Verweis auf die IKRK-Studie sowie das erwähnte Urteil des israelischen Supreme Court stellt er jedoch zugleich fest, dass zum Zeitpunkt des Drohneneinsatzes das fragliche Gebiet nicht der effektiven Kontrolle der pakistanischen Armee oder der ISAF-Truppen unterstand.¹⁶ Dies genügt dem Generalbundesanwalt, um vom Vorrang der Festnahme abzusehen und die Verhältnismäßigkeit des tödlichen Drohneneinsatzes zu bejahen.¹⁷

Zudem scheinen sich die Aussagen des IKRK in ihrer DPH-Studie wohl auf den konkreten operativen Vorgang zu konzentrieren, nicht aber auf die davor gelagerte Frage der Auswahl der einzusetzenden Waffensysteme oder Operationsformen. Anders gesagt dürfte nicht davon auszugehen sein, dass die IKRK-Studie etwa den Einsatz von Bodentruppen als verpflichtend ansehen wollte, wenn nur dadurch überhaupt erst eine Festnahme, anstelle einer gezielten Tötung des Gegners durch luftgestützte Trägersysteme, möglich wäre.

In jedem Fall, und gerade auch unter der Geltung des humanitären Völkerrechts, sind indessen stets auch dessen übrige Vorgaben einzuhalten, sowie dies im Übrigen auch sehr zutreffend der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über 'Extrajudicial Killings', *Philip Alston*, ausgeführt hat:

“(…) a missile fired from a drone is no different from any other commonly used weapon, including a gun fired by a soldier or a helicopter or gunship that fires missiles. The critical legal question is the same for each weapon: whether

its specific use complies with IHL [international humanitarian law]”.¹⁸

Insbesondere dürfen in keinem Fall gezielte Angriffe gegen Zivilisten geführt werden, es sei denn, sie nehmen nach dem oben Gesagten unmittelbar an Kampfhandlungen teil. Zudem muss sichergestellt werden, dass es nicht zu einem unverhältnismäßigen Ausmaß an zivilen Nebenschäden an Zivilisten oder zivilen Objekten kommt. Ferner ist vor der Durchführung eines Angriffs in hinreichendem Ausmaß dafür Sorge zu tragen, dass der Angriff diesen Anforderungen gerecht wird.

IV. Einsatz bewaffneter Drohnen außerhalb bewaffneter Konflikte

Wie erwähnt kommt außerhalb des Anwendungsbereichs des humanitären Völkerrechts ein Verstoß gegen menschenrechtliche Vorgaben in Betracht. Dabei ist zwischen vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen zu differenzieren. Was speziell die USA anbelangt, so kommt dabei primär ein Verstoß gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)¹⁹ und das dort verankerte Recht, nicht willkürlich seines Lebens beraubt zu werden (Art. 6 Abs. 1), in Betracht. Dies setzt jedoch zunächst die Geltung des Paktes im Ausland, also außerhalb des eigenen Staatsgebietes, voraus.²⁰

Auch der Zivilpakt kommt, ungeachtet des eher kryptischen Wortlauts seines Art. 2 Abs. 1 (“Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to en-

¹⁶ Verfügung des Generalbundesanwalts (Fn. 8), S. 25f.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ *Philip Alston*, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Addendum, Study on targeted killings, UN-Dok. A/HRC/14/24/Add.6, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>.

¹⁹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

²⁰ *Andreas Zimmermann/Sara Jötten*, Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen, in: MRM 2010, S. 5-17 (S. 5ff.).

sure to all individuals within its territory and *subject to its jurisdiction* the rights recognized in the present Covenant"²¹) für eine extraterritoriale Geltung in Betracht. Dies entspricht im Übrigen auch der von der Bundesregierung gegenüber dem UN-Menschenrechtsausschuss (Ausschuss) geäußerten Rechtsauffassung. Es setzt jedoch voraus, dass die betroffenen Personen zum Zeitpunkt des Angriffs der Hoheitsgewalt ('jurisdiction') des Angreiferstaates unterlagen, vgl. insoweit Art. 2 Abs. 1.

Fraglich ist jedoch, ob Personen, die aus der Luft mittels Drohnen angegriffen werden, damit der Hoheitsgewalt des Angreiferstaates unterliegen. Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hatte dies für die Parallelnorm des Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²², der lautet:

„Die Hohen Vertragsparteien sichern *allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen* die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu“.²³

kategorisch abgelehnt. In seinem Urteil vom 12. Dezember 2001 im Fall *Banković*²⁴, bei dem es um den Angriff von Kampfflugzeugen von Mitgliedstaaten der North Atlantic Treaty Organisation (NATO) auf einen serbischen Rundfunksender in Belgrad im Rahmen des Kosovo-Krieges ging, folgte der Gerichtshof der Rechtsauffassung der beklagten Regierungen, darunter der Bundesregierung und verneinte die Anwendbarkeit der EMRK. Mittlerweile scheint sich der Gerichtshof jedoch einer weiteren extraterritorialen Geltung der EMRK geöffnet zu haben. So hat der Ge-

richtshof insbesondere in den britische Militäreinsätze im Irak betreffenden Urteilen *Al-Skeini*²⁵ und *Al-Jedda*²⁶, die zwar beide Bodentruppen betrafen, erstmals bestätigt, dass auch eine sachlich nur auf einige EMRK-Rechte beschränkte Geltung der EMRK, wie sie für bloße ‚Überflugfälle‘ typisch wäre, möglich ist.²⁷ Andererseits hat der Gerichtshof aber – jedenfalls bislang noch nicht – die Aussagen des *Banković*-Urteils als solches in Frage gestellt.

Was den Zivilpakt anbelangt, so hat der Menschenrechtsausschuss bislang noch nicht ausdrücklich zu der Frage der Geltung des Paktes in einem *Banković*-Szenario Stellung genommen. In seinem General comment Nr. 31 aus dem Jahr 2004 hat er lediglich ausgeführt, dass die betroffenen Personen der Gewalt oder der effektiven Kontrolle einer Vertragspartei unterworfen sein müsse, um die Anwendbarkeit der Paktgarantien auszulösen:

“This means that a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone *within the power or effective control* of that State Party.”²⁸

Im Rahmen einer teleologischen Auslegung des Paktes, ähnlich wie im Rahmen der EMRK, dürfte aber richtigerweise davon auszugehen sein, dass auch in einem *Banković*-Szenario grundsätzlich eine, wenn auch materiell beschränkte, Anwendbarkeit des Zivilpakts in Betracht kommt.

Geht man demzufolge von einer Bindung der USA an den Zivilpakt bei Drohneneinsätzen auch dann aus, wenn diese in Friedenszeiten außerhalb des Territoriums der

²¹ Hervorhebung nicht im Original.

²² Vom 4. November 1950. In der aktuellen Fassung des am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokolls in: BGBl. 2010 II, S. 1198.

²³ Hervorhebung nicht im Original.

²⁴ EGMR, *Banković et al. / Belgien et al.*, Entscheidung der Großen Kammer vom 12. Dezember 2001, Nr. 52207/99 = RJD 2001-XII. Siehe dazu *Bernhard Schäfer*, Der Fall *Banković* oder wie eine Lücke geschaffen wird, in: MRM 2002, S. 149-163.

²⁵ EGMR, *Al-Skeini et al. / Vereinigtes Königreich*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Nr. 55721/07 = NJW 2012, S. 283-290.

²⁶ EGMR, *Al-Jedda / Vereinigtes Königreich*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Nr. 27021/08 = BeckRS2011, 25294.

²⁷ EGMR, *Al-Skeini et al. / Vereinigtes Königreich* (Fn. 25), Nr. 130ff. des Urteils; EGMR, *Al-Jedda / Vereinigtes Königreich* (Fn. 26), Nr. 74ff. des Urteils.

²⁸ General Comment Nr. 31 vom 29. März 2004, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Nr. 10. Hervorhebung nicht im Original.

USA stattfinden, dürften nur selten die strengen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Eingriffen in das Recht auf Leben erfüllt sein. Mutatis mutandis ähnliche Überlegungen dürften für die entsprechenden Normen des Völkergewohnheitsrechts gelten.

V. Stellungnahme und Ausblick

In jüngster Vergangenheit ist eine kontinuierliche Veränderung von einem staatlich unterstützten zu einem autonomen und transnationalen Terrorismus zu erkennen. Hat diese Veränderung zur Weiterentwicklung des Völkerrechts und des humanitären Völkerrechts geführt? Wie oben bereits ausgeführt, vertreten namentlich die USA die These, dass vor dem Hintergrund der Bekämpfung nicht-staatlicher Gewaltakteure eine ‚Entgrenzung‘ der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts stattgefunden oder stattzufinden hat. Zudem wird der Kreis möglicher, zulässigerweise anzugreifender Gegner zunehmend sehr weit gezogen. Hinzu kommt schließlich, dass im zwischenstaatlichen Verkehr bereits dann militärische Gewalt zulässigerweise angewandt werden dürfe, sofern der Territorialstaat nur nicht in der Lage sei, die fraglichen Gewaltakteure selbst effektiv zu bekämpfen.

In einer Gesamtschau ergibt sich damit – und zwar in weitem Umfang unabhängig von der jeweiligen Administration – eine sehr weitgehende Inanspruchnahme völkerrechtlicher Handlungsbefugnisse. Zudem werden die Regeln des humanitären Völkerrechts von den USA in solchen Konstellationen als lediglich weit gefasste Prinzipien verstanden, aus denen sich, so die These, kaum effektive Handlungsmaßstäbe ableiten lassen. Diese Thesen sind jedoch bislang eher vereinzelt geblieben. Sie haben, bis auf Einzelfragen (so etwa was die grundsätzliche Qualifikation nicht-staatlicher Angriffe als ‚bewaffnete Angriffe‘ im Sinne von Art. 51 der UN-Charta anbelangt) kaum positiven Widerhall gefunden. Ihnen ist auch in der Sache entgegenzutreten. Insbesondere wird dabei der

grundsätzliche Charakter des humanitären Völkerrechts als bloßes Notrecht in Frage gestellt; es wird stattdessen zum Normalfall und soll damit weitgehend friedensvölkerrechtliche Regelungen und Prinzipien verdrängen und diese gerade in menschenrechtlich heiklen Situationen aushebeln.

Gerade der Frieden ist aber der Normal- oder – um in den Worten eines früheren Bundespräsidenten zu sprechen – der Ernstfall. Ungeachtet des Umstandes, dass diese Rechtsauffassungen der USA bislang von kaum einem, wenn denn überhaupt, ihrer wesentlichen europäischen Partner oder anderen Staaten geteilt werden, fällt aber auf, dass sich allenfalls vereinzelt, wenn überhaupt, offener Widerspruch regt. Gerade in einer Situation, in der die Neuentstehung oder gar bereits die Existenz bestimmter gewohnheitsrechtlicher Normen behauptet wird, kommt einem solchen Verschweigen – jedenfalls wenn es unisono und auf längere Dauer erfolgt – durchaus auch eine völkerrechtliche Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund wäre es meines Erachtens angezeigt, auch *öffentlich*, so etwa in den Foren der Vereinten Nationen, oder in rechtlich relevanten Dokumenten, welche die *Opinio juris* der Bundesrepublik Deutschland belegen, etwa auch in der Zentralen Dienstvorschrift der Bundeswehr zum humanitären Völkerrecht, dezidiert zu diesen Fragen Stellung zu nehmen. Mutatis mutandis vergleichbare Überlegungen gelten auch für die Frage der Qualifikation gefangen genommener Personen als sogenannte ‚illegale Kämpfer‘ (*illegal combatants*), die weder als Zivilisten noch als Kriegsgefangene eingestuft wurden beziehungsweise werden. Allerdings hat diese Frage seit der Obama-Administration an Bedeutung verloren.

Aufgrund vieler Streitpunkte und der uneinheitlichen Praxis stellt sich die Frage nach den Perspektiven für eine verbindliche internationale Ächtung der Praxis „gezielter Tötungen“, insbesondere durch die UNO und das IKRK. Bekanntermaßen haben wiederholt Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu der Problematik

Stellung genommen. Vor etwa einem Jahr hat zudem *Ben Emmerson*, der gegenwärtige 'UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights' eine größere Untersuchung zu der Frage des Einsatzes von Kampfdrohnen angekündigt. Daneben ist damit zu rechnen, dass der Menschenrechtsausschuss bei der Beurteilung des im Jahre 2013 fälligen Staatenberichts der USA sowohl in seiner Diskussion mit der US-Delegation als auch in seinen Concluding observations zu der Frage des Einsatzes solcher Waffenträger Stellung nehmen dürfte. Das IKRK seinerseits hat sich mit seiner oben erwähnten DPH-Studie zu der Frage bereits klar positioniert; es ist nicht zu erwarten, dass es in näherer Zukunft insoweit weitere Initiativen ergreifen wird. Es ist nicht damit zu rechnen, dass es auf absehbare Zeit zu einer vertraglichen, mithin völkerrechtlich verbindlichen, spezifischen Regelung des Einsatzes solcher Systeme kommen wird.

Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil II: Individualbeschwerden

Anja Spätlich

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Das Individualbeschwerdeverfahren
- III. Statistische Angaben
- IV. Zulässigkeitsfragen
- V. Vorläufiger Rechtsschutz
- VI. Materielle rechtliche Fragen

I. Einführung

Mit diesem Beitrag wird die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Ausschuss) im Jahr 2012 fortgeführt.¹ Im ersten Teil des Berichts wurde auf allgemeine Ereignisse aus dem Jahr 2012 sowie auf die im Berichtszeitraum (104. bis 106. Sitzung) ausgewerteten Staatenberichte eingegangen. Der vorliegende zweite Teil beschäftigt sich mit der Auswertung der vom Ausschuss 2012 entschiedenen Individualbeschwerdeverfahren und schließt damit an die Berichterstattung für das Jahr 2011 an.²

II. Das Individualbeschwerdeverfahren

Einzelpersonen können die Verletzung der im Internationalen Pakt über bürgerliche

und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)³ verbürgten Rechte nach Maßgabe des 1. Fakultativprotokolls zum Zivilpakt (im Folgenden FP I)⁴ beim Ausschuss geltend machen. Im Gegensatz zum Staatenberichtsverfahren nach Art. 40 Abs. 1, welches für jeden Vertragsstaat obligatorisch ist, ist das Individualbeschwerdeverfahren nur gegen Vertragsstaaten zulässig, die auch das FP I ratifiziert haben; nur dann ist der Ausschuss für die Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden zuständig. Mit dem Beitritt zum Zivilpakt unterliegt ein Staat folglich nicht automatisch der Prüfung des Ausschusses im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens, sondern kann sich individuell dagegen oder (später) dafür entscheiden.

Das FP I regelt die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden und die Verfahrensordnung des Ausschusses (im Folgenden VerfO)⁵ den Ablauf des Beschwerdeverfahrens. Gemäß Art. 2 FP I wird das Verfahren mit der schriftlichen Einlegung der Beschwerde eingeleitet. Der Ausschuss prüft zunächst gemäß Regel 93 bis 98 der VerfO das Vorliegen aller Zuläs-

¹ Siehe bereits *Anja Spätlich*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2013, S. 42-58.

² Siehe *Nina Kapaun*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2011 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2012, S. 257-268.

³ International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534. Alle folgenden nicht ausdrücklich anders bezeichneten Art. sind solche des Zivilpakts.

⁴ 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.

⁵ Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der neuen Fassung vom 22. September 2005, beschlossen nach Art. 39 Abs. 2, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.8 (2005).

sigkeitsvoraussetzungen nach Art. 1 bis 3 und 5 FP I.⁶

Zulässig ist eine Individualbeschwerde nur dann, wenn sie von einer oder mehreren identifizierbaren Einzelpersonen stammt und der Staat, gegen den sie sich richtet, Partei des Zivilpakts und des FP I ist, vgl. Art. 1 FP I. Der Zivilpakt muss zeitlich (*ratione temporis*) anwendbar sein und der betreffende Vertragsstaat darf nicht offensichtlich unverantwortlich sein. Des Weiteren muss mit der Beschwerde die Verletzung von eigenen im Zivilpakt oder im 2. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (im Folgenden FP II)⁷ verbürgten Rechten (*ratione materiae*) geltend gemacht werden (Beschwerdebefugnis), vgl. Art. 1 S. 1 und Art. 2 FP I. Schließlich darf der Beschwerdegegenstand gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. a FP I nicht zeitgleich durch ein anderes internationales Untersuchungs- oder Streitschlichtungsverfahren geprüft werden (Kumulationsverbot) und der innerstaatliche Rechtsweg muss erfolglos ausgeschöpft worden sein, vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. b FP I.

Kommt der Ausschuss zur Unzulässigkeit der Beschwerde, gibt er dies dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Vertragsstaat, falls dieser bereits nach Regel 97 VerfO am Verfahren beteiligt wurde, bekannt, vgl. Regel 98 VerfO. Im Falle der Zulässigkeit der Beschwerde prüft der Ausschuss deren Begründetheit unter Berücksichtigung aller behaupteten Rechtsverletzungen und der vom Vertragsstaat getätigten schriftlichen Stellungnahme, vgl. Art. 5 Abs. 1 FP I, am Maßstab der im Zivilpakt und FP II verbürgten Menschenrechte, soweit diese für den Vertragsstaat gelten. Das Ergebnis der Prüfung teilt der Ausschuss dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Vertragsstaat in einer Auffassung (*view*) mit.

⁶ Ausführlich dazu siehe *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, 2. Aufl. 2007, S. 40-100.

⁷ Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Dezember 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

Dieser Auffassung des Ausschusses kommt jedoch in Ermangelung einer entsprechenden Regelung keine unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit zu.⁸ Allerdings besteht gemäß Art. 2 die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Bestimmungen des Zivilpaktes zu wahren und umzusetzen sowie Rechtsbehelfe zur Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen und insbesondere nach Art. 2 Abs. 3 lit. c deren Durchsetzung zu gewährleisten. Der Ausschuss selbst meint in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 33 zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem FP I⁹, die Staaten seien mit der Ratifikation des Zivilpaktes und seiner Fakultativprotokolle zumindest nach Treu und Glauben zur Kooperation verpflichtet. Vor diesem Hintergrund überprüft der Ausschuss auch gemäß Regel 101 VerfO durch einen Sonderberichterstatter die Umsetzung der mitgeteilten Auffassung im Vertragsstaat und gibt gegebenenfalls weitere Empfehlungen ab.

III. Statistische Angaben

Seit Beginn der Beurteilung von Individualbeschwerden durch den Ausschuss in seiner 2. Sitzung im Jahre 1977 wurden bis Ende März 2012 insgesamt 2.144 Individualbeschwerden gegen 86 der mittlerweile 114 Vertragsstaaten des FP I¹⁰ eingereicht.¹¹ 582 davon wurden als unzulässig zurückgewiesen, 317 zurückgenommen oder eingestellt und 329 bis Ende März 2012 noch nicht entschieden. Von den 916 verfassten Auffassungen des Ausschusses stellte er in 764 die Verletzung von Paktrechten fest.

⁸ Näher zur Problematik der Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit *Schäfer* (Fn. 6), S. 19-23.

⁹ General Comment Nr. 33 (2008), UN-Dok. CCPR/C/GC/33.

¹⁰ Stand: 15. September 2013.

¹¹ Vgl. hierzu und den folgenden Angaben den Bericht des Ausschuss an die Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2012, UN-Dok. A/67/40 (Vol. I), Nr. 117.

IV. Zulässigkeitsfragen

1. Beschwerdebefugnis / Opfereigenschaft

In der Entscheidung *Korneenko ./.* *Weißrussland*¹² macht der Ausschuss deutlich, dass das Scheitern des Vertragsstaates bei der Umsetzung einer Auffassung des Ausschusses keine neue Beschwerdebefugnis begründet. Das gilt selbst dann, wenn dadurch andere Paktrechte als die im Rahmen der ursprünglichen Auffassung festgestellten verletzt werden. Die Beachtung von Auffassungen des Ausschusses durch die Vertragsstaaten ist allein Gegenstand des Follow-Up-Verfahrens nach Regel 101 VerfO.¹³

2. Zuständigkeit *ratione temporis*

Im Einklang mit dem Grundsatz, dass völkerrechtliche Verträge keine Rückwirkung besitzen, vgl. Art. 28 des Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge,¹⁴ erachtet der Ausschuss nur Beschwerden, deren Gegenstand sich nach dem Inkrafttreten des Zivilpaktes und des FP I im betreffenden Staat zugetragen haben soll, für zulässig. Ausgenommen sind andauernde Menschenrechtsverletzungen, die zwar vorher begonnen haben, ihre Wirkung aber auch noch nach dem Inkrafttreten entfalten und dadurch selbst als Verletzung des Zivilpaktes anzusehen sind.¹⁵

In der Entscheidung zu *B.K. ./.* *Tschechien*¹⁶ ging es um eine Enteignung von 1957, die nicht aufgrund des entsprechenden Rehabilitationsgesetzes von 1991 entschädigt wurde, weil die Beschwerdeführerin weder tschechische noch slowakische Staatsange-

hörige ist. Der Ausschuss sieht in der verweigerten Rehabilitation eine weitere Verletzung des Zivilpaktes, die über die Enteignung hinaus wirkt und damit nach Inkrafttreten von Zivilpakt und FP I erfolgte.¹⁷

3. Unsubstantiiiertheit der Beschwerde

Art. 1 S. 1 und Art. 2 FP I sehen vor, dass der Beschwerdeführer behaupten muss, in seinen Rechten aus dem Zivilpakt verletzt zu sein. Ergänzt wird diese Zulässigkeitsvoraussetzung durch die in Regel 96 lit. b VerfO geforderte Substantiiiertheit des Beschwerdevorbringens. Der Vortrag des Beschwerdeführers muss folglich bereits eine konkrete Zivilpaktsverletzung rügen und dies durch Beweismaterial belegen.

An der Entscheidung *Y.M. ./.* *Russland*¹⁸ lässt sich besonders gut nachvollziehen, dass es sich dabei um eine vorweggenommene summarische Begründetheitsprüfung handelt. Der Beschwerdeführer macht geltend, aufgrund seiner tschetschenischen Abstammung im Rahmen seiner Berufsfreiheit diskriminiert und willkürlich inhaftiert worden zu sein. Während seiner Inhaftierung und später sei er gefoltert sowie einer unmenschlichen Behandlung unterzogen worden und vor den russischen Gerichten sei ihm kein faires Verfahren zuteil geworden. Im Rahmen der Substantiiiertheitsprüfung geht der Ausschuss auf jede der vorgeworfenen Menschenrechtsverletzungen ein. Bezüglich der Foltervorwürfe hält der Ausschuss die Vorwürfe wegen der unzureichenden Beweiskette für unsubstantiiert. Zwar habe der Beschwerdeführer ärztliche Atteste bezüglich angeblicher Folgeerkrankungen, wie Zwangsneurosen, Depressionen, Herz-Problemen und Hypertonie vorgelegt. Daraus könne aber noch keine Verbindung zu den konkret vorgeworfenen Misshandlungen gezogen werden. Insbesondere lägen keine Berichte über Verletzungen, die Anzeichen für

¹² Entscheidung vom 26. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1634/2007.

¹³ Ebenda, Nr. 6.2f.

¹⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties vom 23. Mai 1969, UNTS Bd. 1155, S. 331; 1985 II, S. 927.

¹⁵ So der Ausschuss in seinem Bericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2010, UN-Dok. A/55/40 (Vol I), Nr. 557.

¹⁶ Entscheidung vom 23. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1844/2008.

¹⁷ Ebenda, Nr. 6.4.

¹⁸ Entscheidung vom 26. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1858/2009.

Schläge oder andere Formen von Misshandlung oder Folter wären, vor. Den Vorwurf der behaupteten unrechtmäßigen Festnahme und Inhaftierung hält der Ausschuss wegen fehlender Belege, dass der Beschwerdeführer überhaupt inhaftiert war, für unbegründet. Ebenso verhält es sich mit der Frage des fairen Verfahrens, deren Zulässigkeitsprüfung an fehlenden Beweisen scheitert. Die behauptete Rechtslosigkeit und Diskriminierung des Beschwerdeführers aufgrund seiner Herkunft konnten von diesem nicht hinreichend konkret dargelegt werden, sodass der Ausschuss auch hier und bezüglich aller übrigen aus dem Vortrag hervorgehenden Rechtsverletzungen letztlich die Substantiiertheit der Beschwerde verneint.¹⁹

Ähnlich verhält es sich bei der Entscheidung des Ausschusses zu *J.A.B.G. ./ Spanien*.²⁰ Hier verneinte der Ausschuss die ausreichende Begründetheit der Beschwerde schon unter dem Gesichtspunkt von Art. 2 FP I.²¹ Der Beschwerdeführer machte geltend, durch die Erhöhung des Strafrahmens im Rechtsmittelverfahren und die Verfahrensdauer von insgesamt 10 Jahren in seinen Verfahrensrechten aus Art. 14 verletzt zu sein. Allein die Begründung, dass das Strafmaß wegen der Schwere der Schuld erhöht wurde und dass der Fall sehr lange dauerte, reichten für die Substantiiertheit der Beschwerde allerdings nicht aus, sodass der Ausschuss die Beschwerde als unzulässig abwies.²²

In der Entscheidung *E.I. ./ Weißrussland*²³ bemängelte der Ausschuss zum einen, dass die Vorwürfe – insbesondere bezüglich der behaupteten Misshandlungen – nicht hinreichend konkret und detailliert vorgebracht wurden. So hätte es Details über die

angeblichen Schläge und die Methode der angeblichen Folter sowie Informationen über die Identität der Täter bedurft. Zum anderen sei die behauptete Fälschung von Unterlagen zur Rechtfertigung der Inhaftierung nicht belegt gewesen. Der Ausschuss stellt weiter klar, dass die Beweiswürdigung in einem Gerichtsverfahren sowie das Strafverfahren selbst Sache der nationalen Gerichte seien. Wenn wie hier der Vorwurf von Willkür und Rechtsbeugung im Raum steht, ist dies besonders zu untermauern, was der Beschwerdeführerin nicht gelang, sodass die Beschwerde in allen Punkten unsubstantiiert und damit unzulässig war.²⁴

Besonders deutlich wird die Bedeutung dieser vorweggenommenen Begründetheitsprüfung daran, dass, soweit die Substantiiertheit einer Beschwerde bejaht wird, der Ausschuss im Ergebnis auch fast immer zur Feststellung einer Rechtsverletzung kommt. So gab es im Berichtszeitraum lediglich zwei Auffassungen, in denen die Verletzung von Paktrechten letztlich verneint wurde.²⁵

4. *Zuständigkeit ratione materiae*

Der Ausschuss ist für den Beschwerdegegenstand sachlich zuständig, wenn der Beschwerdeführer die Verletzung von Rechten aus dem Zivilpakt oder seinen Fakultativprotokollen geltend macht. Hinzukommen muss zudem, dass diese Rechte auch den betroffenen Vertragsstaat verpflichten.

Diese Frage spielte lediglich in der Entscheidung *G.E. ./ Deutschland*²⁶ eine Rolle. Im Rahmen der Beschwerde wendet sich

¹⁹ Ebenda, Nr. 6.3-6.11.

²⁰ Entscheidung vom 29. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/106/D/1891/2009.

²¹ Ebenso in der Entscheidung vom 29. Oktober 2012, *J.J.U.B. ./ Spanien*, UN-Dok. CCPR/C/106/D/1892/2009, Nr. 7.4f.

²² Fn. 20, Nr. 8.5-8.7.

²³ Entscheidung vom 26. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1606/2007.

²⁴ Ebenda, Nr. 6.3-6.8; ebenso in der Entscheidung vom 29. Oktober 2012, *M.N. ./ Tadschikistan*, UN-Dok. CCPR/C/106/D/1500/2006 Nr. 6.6f.

²⁵ Vgl. *Sholam Weiss ./ Österreich*, Auffassung vom 24. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/106/D/1821/2008 und *G.K. ./ Niederlande*, Auffassung vom 22. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1801/2008.

²⁶ Entscheidung vom 26. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1789/2008.

ein Arzt gegen die Entziehung seiner kasernenärztlichen Lizenz mit Vollendung des 68. Lebensjahres auf Grundlage des § 95 Abs. 7 SGB V und macht geltend, dadurch aufgrund seines Alters diskriminiert zu werden. Deutschland hat einen Vorbehalt zum FP I erklärt, durch den unter anderem die Zuständigkeit des Ausschusses für Beschwerden ausgeschlossen wird, die die Verletzung von Art. 26 zum Gegenstand haben, soweit sich die behauptete Diskriminierung auf nicht im Zivilpakt verbürgte Rechte bezieht. Hier bezieht sich die Diskriminierung auf die Berufsfreiheit, welche gerade nicht durch den Zivilpakt gewährleistet wird, sodass ein Zuständigkeitsausschluss *ratione materiae* vorläge. Dies berücksichtigt der Ausschuss auch in seiner Entscheidung, nimmt aber zudem die Möglichkeit einer selbstständigen Verletzung des Rechts auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung durch den Lizenzentzug an und erachtet die Beschwerde daher zumindest in Hinblick auf diesen Punkt für zulässig.²⁷

5. Missbrauch des Beschwerderechts

Gemäß Art. 3 FP I erklärt der Ausschuss Individualbeschwerden für unzulässig, wenn er sie für einen Missbrauch des Beschwerderechts hält. Dies nimmt er insbesondere in den Fällen an, in denen zwischen der letzten innerstaatlichen Entscheidung und der Einlegung der Beschwerde beim Ausschuss ein längerer Zeitraum verstrichen ist, obwohl dem Beschwerdeführer die frühere Einlegung möglich war. Bringt der Beschwerdeführer jedoch vernünftige Gründe für die späte Beschwerdeerhebung vor, so ist kein Rechtsmissbrauch gegeben. Mit dieser Spruchpraxis hilft der Ausschuss dem Fehlen einer vertraglich vorgesehenen Beschwerdefrist ab.

So verhielt es sich auch in dem Beschwerdeverfahren *B.K. ./ Tschechien*.²⁸ Die letzte innerstaatliche Entscheidung in dieser Sa-

che erging durch das Prager Bezirksgericht im August 1999, die Beschwerdeeinlegung erfolgte aber erst im April 2008. Damit ließ die Beschwerdeführerin fast 9 Jahre verstreichen. Als Begründung führte sie fehlerhafte Informationen ihres Rechtsbestandes über weitere Möglichkeiten im Rahmen des damaligen Rechtsstreits an und teilte dem Ausschuss mit, dass sie erst durch eine Anzeige vom „Czech Coordinating Office“ in Kanada Kenntnis vom Individualbeschwerdeverfahren erlangt habe. Dies ließ der Ausschuss jedoch nicht ausreichen und wies die Beschwerde wegen Rechtsmissbrauchs als unzulässig ab.²⁹ In der Entscheidung *D.V. und H.V. ./ Tschechien*³⁰ war Streitgegenstand das bereits bei der Frage der Zuständigkeit *ratione temporis* erwähnte Gesetz von 1991, welches die Rückübertragung enteigneten Eigentums an Staatsangehörige regelt. Zum Zeitpunkt der Erhebung war es bereits fast 15 Jahre in Kraft und fand seit fast 11 Jahren keine Anwendung mehr. Die Beschwerdeführer trugen zur Begründung der Verzögerung vor, dass es ihnen in dieser Zeit nicht möglich gewesen sei, die tschechische Staatsbürgerschaft wieder anzunehmen, um ihre Eigentumsrechte geltend zu machen. Gegen das Erfordernis der Staatsbürgerschaft richtet sich aber gerade die Beschwerde. Dieser Beschwerdegegenstand bestand bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes und hatte sich zwischenzeitlich auch nicht geändert. Daher hielt der Ausschuss die Begründung für unzureichend und nahm einen Missbrauch des Beschwerderechts an.³¹

6. Rechtswegerschöpfung

Der Beschwerdeführer muss alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben, bevor er Beschwerde zum Ausschuss erheben kann, vgl. Art. 2 und 5 Abs. 2 lit. b FP I. Der Aus-

²⁷ Ebenda, Nr. 7.3.

²⁸ Fn. 16.

²⁹ Fn. 16, Nr. 6.5-7.

³⁰ Entscheidung vom 23. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1848/2008.

³¹ Ebenda, Nr. 6.3f.

schuss verzichtet jedoch auf das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung, wenn die Unwirksamkeit des Rechtsbehelfs bekannt ist. So zum Beispiel wenn von vornherein (gesetzlich) feststeht, dass dem Beschwerdeführer ein Recht nicht zugebilligt werden wird, oder der Rechtsweg in gleich gelagerten Fällen bereits erfolglos ausgeschöpft wurde und sich im Vertragsstaat diesbezüglich eine gefestigte Rechtsprechung gebildet hat, deren Änderung nicht zu erwarten ist.³² In den Entscheidungen *B.K. ./ Tschechien* und *D.V. und H.V. ./ Tschechien* stellte der Ausschuss fest, dass das tschechische Verfassungsgericht seine Rechtsprechung sogar trotz entgegenstehender früherer Auffassungen des Ausschusses zur selben Frage nicht geändert hat.³³ Dies dürfte den klarsten Fall der Annahme von unwirksamen Rechtsbehelfen darstellen.

Bei Nichtausschöpfung des Rechtsweges bedarf es immer einer gesonderten Begründung des Beschwerdeführers, warum er diesen nicht einhalten konnte oder ihn für unwirksam hält. In Ermangelung einer solchen ist die Beschwerde schon per se nach Art. 5 Abs. 2 lit. b FP I unzulässig.³⁴

Die bloße Frage der Dauer des innerstaatlichen Rechtsweges führt nach Ansicht des Ausschusses jedoch nicht zu einer Ausnahme vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung. Den Vortrag des Beschwerdeführers in der Sache *G.E. ./ Deutschland*³⁵, dass das Abwarten einer Entscheidung des Sozialgerichts nach Abweisung des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz als unzulässig, die Rechtsverletzung nur weiter verstärkt hätte und aufgrund vorhergehender Entscheidungen zur angegriffenen Gesetzeslage ohnehin mit einem erfolglosen Ausgang zu rechnen gewesen sei, ließ der Ausschuss nicht ausreichen. Zur Be-

gründung führt er entsprechend seiner ständigen Spruchpraxis aus, dass der Beschwerdeführer das Gerichtsverfahren grundsätzlich mit der erforderlichen Sorgfalt zu verfolgen habe³⁶ und bloße Zweifel an der Wirksamkeit eines Rechtsbehelfs nicht genügen³⁷ würden.³⁸

Höhere Anforderungen im Rahmen der Rechtswegerschöpfung stellt der Ausschuss insbesondere in den Fällen, in denen der Beschwerdeführer auf nationaler Ebene anwaltlich vertreten war.³⁹

V. Vorläufiger Rechtsschutz

Regel 92 VerfO berechtigt den Ausschuss noch vor seiner genaueren Befassung mit einer Beschwerde, den betreffenden Vertragsstaat aufzufordern, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen. Ziel ist es, irreparable Schäden für den Beschwerdeführer zu vermeiden. Besonders relevant wird diese Möglichkeit, wenn es um die Vollstreckung von Todesurteilen oder um Abschiebungen geht.

Kurz nach Eingang der Beschwerde *Liliana Assenova Naidenova et al. ./ Bulgarien*⁴⁰ forderte der Ausschuss den Vertragsstaat auf, den streitgegenständlichen Räumungsbeehl nicht zu vollstrecken und die Häuser der Beschwerdeführer nicht abzureißen. Dies wiederholte der Ausschuss zur Sicherstellung und Bekräftigung der Rechte der Beschwerdeführer im Laufe des Verfahrens.

³² Ebenda, Nr. 6.2; Fn. 16, Nr. 6.3.

³³ Ebenda.

³⁴ So in den Entscheidungen vom 23. Juli 2012, *J.B.R. et al. ./ Kolumbien*, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1822,1823,1824,1825&1826/2008, Nr. 6.4 und *V.A. ./ Russland*, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1526/2006, Nr. 7.3.

³⁵ Fn. 26.

³⁶ Vgl. z.B. Entscheidung vom 31. Oktober 2006, *Jagjit Singh Bhullar ./ Kanada*, UN-Dok. CCPR/C/88/D/982/2001, Nr. 7.3.

³⁷ Vgl. z.B. Entscheidung vom 4. April 2001, *Dobroslav Paraga ./ Kroatien*, UN-Dok. CCPR/C/71/D/727/1996, Nr. 5.5.

³⁸ Fn. 26, Nr. 7.4.

³⁹ Entscheidung vom 23. Juli 2012, *X.J. ./ Niederlande*, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1840/2008, Nr. 6.3.

⁴⁰ Auffassung vom 30. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/106/D/2073/2011.

Im Beschwerdeverfahren *Lyubov Kovaleva et al. ./.* Weißrussland⁴¹ vollstreckte der Vertragsstaat die Todesstrafe trotz Aufforderung des Ausschusses, das Verfahren vor dem Ausschuss abzuwarten. In dieser Vorgehensweise erblickt der Ausschuss eine Verletzung der Verpflichtung Weißrusslands, mit dem Ausschuss im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens nach Treu und Glauben zu kooperieren.⁴²

VI. Materiellrechtliche Fragen

Im Jahr 2012 äußerte sich der Ausschuss im Rahmen der Individualbeschwerdeverfahren unter anderem zu den folgenden materiellrechtlichen Fragen:

1. Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 2 Abs. 3)

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wurde im Fall *Florentina Olmedo ./.* Paraguay⁴³ verletzt. Nach dem Tod ihres Ehemanns durch Polizeigewalt im Rahmen einer Demonstration ersuchte die Beschwerdeführerin 2003 um Aufklärung dieses Vorfalls. Mangels Durchführung einer Autopsie, wegen des angeblichen Verlusts des tödlichen Projektils und der Verweigerung des Zugangs zu weiterem möglichen Beweismaterial war die Aufklärung bisher jedoch nicht möglich. Die mangelnde Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen ist ebenso Bestandteil des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf wie die Wiedergutmachung in Form einer Bestrafung der Täter.⁴⁴ Beides erfolgte im vorliegenden Fall nicht, sodass der Ausschuss feststellte, dass gegen Art. 2 Abs. 3

in Verbindung mit Art. 6 verstoßen wurde.⁴⁵

In seiner Auffassung zu *Nikolaos Katsaris ./.* Griechenland⁴⁶ stellte der Ausschuss eine Verletzung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Verbindung mit Art. 7, 2 Abs. 1 und 26 fest. Der Vertragsstaat hat die Vorwürfe des Beschwerdeführers, bei seiner Verhaftung geschlagen und psychischen Belastungen ausgesetzt worden zu sein, nicht ausreichend untersucht und aufgeklärt; augenscheinlich deshalb, weil der Beschwerdeführer ein Rom ist.⁴⁷

2. Recht auf Leben (Art. 6)

Mit dem Recht auf Leben befasste sich der Ausschuss in der Beschwerde *Joyce Nawila Chiti ./.* Sambia.⁴⁸ Er bejahte die Verantwortlichkeit des Vertragsstaates für die um Jahre verkürzte Lebensdauer des verstorbenen Ehemanns der Beschwerdeführerin, *Jack Chiti*, und die damit verbundene Verletzung des Rechts auf Leben. *Jack Chiti* war an Krebs erkrankt und HIV-positiv. Im Oktober 1997 wurde er neun Tage lang auf einem Polizeipräsidium gefoltert, woraufhin im Militärkrankenhaus eine Trommelfellperforation diagnostiziert wurde. Während seiner anschließenden Inhaftierung wurde er weder mit Medikamenten noch mit der erforderlichen proteinreichen Ernährung zum Zwecke der Verlangsamung der Ausbreitung der Krebserkrankung versorgt. Zudem war er angeblich unter unmenschlichen Bedingungen inhaftiert. Aufgrund dieser Geschehnisse und der gesundheitlichen Vorbelastung des Beschwerdeführers hält der Ausschuss die

⁴¹ Auffassung vom 29. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/106/D/2120/2011.

⁴² Ebenda, Nr. 1.4.

⁴³ Auffassung vom 22. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1828/2008.

⁴⁴ General Comment Nr. 31, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 (2004), Nr. 15f.

⁴⁵ Fn. 43, Nr. 7.5.

⁴⁶ Auffassung vom 18. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1558/2007.

⁴⁷ Ebenda, Nr. 10.2-10.6; eine Verletzung von Art. 2 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 7 wegen mangelnder Untersuchung der Vorwürfe nahm der Ausschuss auch in seiner Auffassung vom 20. März 2012 zu *N.S. Nenova et al. ./.* Libyen, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1880/2009, Nr. 7.2-7.6, an.

⁴⁸ Auffassung vom 26. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1303/2004.

Behauptung der Beschwerdeführerin, die Folter und die unmenschlichen Haftbedingungen hätten zum vorzeitigen Tod ihres Ehemanns geführt, für plausibel. Dem Vertragsstaat wird vorgeworfen, es versäumt zu haben, das Leben des Ehemanns der Beschwerdeführerin zu schützen.⁴⁹

Eine Verletzung von Art. 6 stellte der Ausschuss auch im Fall *Lyubov Kovaleva et al. ./.* Weißrussland wegen Vollstreckung eines Todesurteils aus einem unfairen Gerichtsverfahren – es erfolgten verschiedene Verletzungen von Art. 14 – fest.⁵⁰

In dem Beschwerdeverfahren *Farida Khirani ./.* Algerien⁵¹ stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 6 allein auf Grundlage der substantiierten Vorwürfe der Beschwerdeführerin fest. Unter Verstoß gegen seine Mitwirkungspflicht gemäß Art. 4 Abs. 2 FP I äußerte sich der Vertragsstaat nicht zu den Vorwürfen, dass der Ehemann der Beschwerdeführer nach seiner Inhaftierung im September 1994 spurlos verschwunden ist; vermutlich ist dieser während der Isolationshaft zu Tode gekommen.⁵²

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

In seiner Auffassung zu *Farida Khirani ./.* Algerien sieht der Ausschuss im Verschwindenlassen einer Person nach deren Inhaftierung neben dem Verstoß gegen das Recht auf Leben auch einen Verstoß gegen Art. 7. Eine solche Verletzung des Zivilpakts ist zudem in Bezug auf die Angehörigen des eigentlichen Opfers anzunehmen, da diese gleichzeitig in eine Lage voll Angst und Not versetzt wurden.⁵³

⁴⁹ Ebenda, Nr. 12.2.

⁵⁰ Fn. 41, Nr. 11.8.

⁵¹ Auffassung vom 26. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1905/2009.

⁵² Ebenda, Nr. 7.4.

⁵³ Ebenda, Nr. 7.5f.; ähnlich gelagert war auch der Fall *Dev Bahadur Maharjan ./.* Nepal, wo der Ausschuss dem Grunde nach ebenso entschied und für die Angehörigen zudem Art. 7 in Verbin-

Im Fall *Lyubov Kovaleva et al. ./.* Weißrussland stellte der Ausschuss ebenfalls einen Verstoß gegen das Folterverbot fest; der Sohn und Bruder der Beschwerdeführerinnen wurde zur Erlangung eines Schulbekenntnisses in Polizeigewahrsam körperlich misshandelt.⁵⁴ Auch bezüglich der Beschwerdeführerinnen nahm der Ausschuss eine Verletzung von Art. 7 an. Die vollständige Geheimhaltung des Datums der Vollstreckung einer Todesstrafe und des Orts der Bestattung sowie die Verweigerung einer Beerdigung in Übereinstimmung mit den religiösen Überzeugungen und Praktiken der Familie des Getöteten haben den Effekt der Einschüchterung oder Bestrafung der Angehörigen, sodass diese in einen Zustand der Unsicherheit und psychischen Belastung versetzt werden. Diese Elemente stellen eine unmenschliche Behandlung der Beschwerdeführerinnen dar.⁵⁵

Bezüglich der Auslieferung des Beschwerdeführers in der Sache *Sholam Weiss ./.* Österreich an die Vereinigten Staaten von Amerika, wo die konkrete Gefahr der Vollstreckung einer lebenslangen Haftstrafe ohne Bewährung bestand, verneinte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 7 mit der Begründung, den Beschwerdeführer erwarte dort weder eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, noch sei er bezüglich seiner Strafe völlig rechtsmittellos gestellt.⁵⁶

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

Der Ehemann der Beschwerdeführerin im Fall *Farida Khirani ./.* Algerien wurde ohne Haftbefehl und ohne Angabe von Gründen für seine Festnahme verhaftet; zu keinem Zeitpunkt wurde er über eine Strafanzeige

dung mit Art. 2 Abs. 3 verletzt sah, Auffassung vom 19. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1863/2009, Nr. 8.5.

⁵⁴ Fn. 41, Nr. 11.2.

⁵⁵ Fn. 41, Nr. 11.10.

⁵⁶ Fn. 25, Nr. 9.4.

gegen ihn informiert oder hatte er die Möglichkeit vor einem Richter oder einer anderen Justizbehörde die Rechtmäßigkeit seiner Inhaftierung anzufechten. Darin sieht der Ausschuss eine klare Verletzung der Rechte aus Art. 9.⁵⁷ In seiner Auffassung zu *Saida Musaeva ./. Usbekistan*⁵⁸ macht der Ausschuss deutlich, dass die staatsanwaltschaftliche Anordnung einer Inhaftierung Art. 9 nicht genügt. Zur Wahrung der Rechte des Betroffenen bedarf es stets der richterlichen Einbindung.⁵⁹ Diese richterliche Vorführung hat nach Art. 9 Abs. 3 unverzüglich zu erfolgen. Was das bedeutet, ist nach dem Einzelfall zu beurteilen; jedenfalls darf der Zeitraum jedoch nicht mehr als ein paar Tage betragen.⁶⁰ Die Zeit von über 5 Monaten, die im Fall *Lyubov Kovaleva et al. ./. Weißrussland* zwischen Inhaftierung und richterlicher Vorführung verging, ordnete der Ausschuss daher klar als Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 ein.⁶¹

Eine überlange Untersuchungshaft sowie das fehlende Vorliegen von Gründen, die die vorzeitige Freiheitsentziehung sinnvoll und notwendig machen, wie die Gefahr von Flucht, Verdunklung oder Wiederholung der Verbrechen, führen ebenfalls zur Verletzung von Art. 9.⁶²

5. *Recht auf menschliche Behandlung während der Freiheitsentziehung (Art. 10)*

Mit dem Recht auf menschliche Behandlung während der Freiheitsentziehung be-

schäftigte sich der Ausschuss im Fall *Aleksei Pavlyuchenkov ./. Russland*.⁶³ Der Beschwerdeführer war in einer Einrichtung inhaftiert, die weder über ein funktionierendes Belüftungssystem verfügte, noch hygienischen Mindeststandards entsprach. Es wurde nicht genügend Nahrung zur Verfügung gestellt, und der Beschwerdeführer musste die gesamte Zeit in der Zelle verbringen, selbst zu den Mahlzeiten und zum Benutzen der Toilette. Es bestand keine Gelegenheit für Bewegung im Freien. Diese Zustände klassifiziert der Ausschuss als Verstoß gegen Art. 10.

Im Übrigen sind solche Verstöße ihrer Natur nach regelmäßig ebenfalls bei der Feststellung von Verletzungen des Art. 7 – sofern diese während der Freiheitsentziehung erfolgen – gegeben, wobei der Ausschuss dann gewöhnlich von einer gesonderten Prüfung des Rechts auf menschliche Behandlung während der Freiheitsentziehung absieht.⁶⁴

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

Mit dem Recht auf ein faires Verfahren beschäftigte sich der Ausschuss in der Sache *Eligio Cedeño ./. Venezuela*.⁶⁵ So sah er die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz nach Art. 14 Abs. 1 als verletzt an, weil am streitgegenständlichen Prozess durchweg vorläufig beschäftigte Richter und Staatsanwälte beteiligt waren, die bei mangelnder Obrigkeitshörigkeit aus dem Dienst entfernt wurden. Der Ausschuss erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass die Staaten spezifische Maßnahmen treffen sollen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren und die Richter vor jeder Form von politischem Einfluss zu schützen. Dazu gehören klare Verfahren und objektive Kriterien für die Ernennung, Vergütung, Amtszeit, Beförderung, Aus-

⁵⁷ Fn. 51, Nr. 7.7; ebenso in *Dev Bahadur Maharjan ./. Nepal* (Fn. 53), Nr. 8.6.

⁵⁸ Auffassung vom 21. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1914,1915&1916/2009.

⁵⁹ Ebenda, Nr. 9.3.

⁶⁰ General Comment Nr. 8 (1982), Nr. 2, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/f4253f9572cd4700c12563ed00483bec?OpenDocument> (zuletzt besucht am 15. September 2013).

⁶¹ Fn. 41, Nr. 11.3.

⁶² So in *Eligio Cedeño ./. Venezuela*, Auffassung vom 29. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/106/D/1940/2010, Nr. 7.10.

⁶³ Auffassung vom 20. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1628/2007.

⁶⁴ So z.B. bei *Joyce Nawila Chiti ./. Sambia* (Fn. 48), Nr. 12.5 und *N.S. Nenova et al. ./. Libyen* (Fn. 47), Nr. 7.7.

⁶⁵ Fn. 62.

setzung und Abberufung sowie für Disziplinarmaßnahmen. Eine Situation, in der Funktionen und Kompetenzen von Justiz und Exekutive nicht klar unterschieden werden können, ist unvereinbar mit der Vorstellung von einem unabhängigen Gericht.⁶⁶ Eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 nahm der Ausschuss auch in dem Verfahren *Lyubov Kovaleva et al. ./.* Weißrussland an; die festgestellten Verletzungen von Art. 14 Abs. 2, 3 lit. b und g sowie Absatz 5 zeigten klar die Befangenheit des Gerichts.⁶⁷ In seiner Auffassung zu *N.S. Neno-va et al. ./.* Libyen kam der Ausschuss aufgrund der Vielzahl von Verletzungen von in Art. 14 gewährleisteten Verfahrensrechten zu dem Schluss, dass der Prozess und die Verurteilung der Beschwerdeführerinnen eine Verletzung von Art. 14 insgesamt bilden.⁶⁸

In *Eligio Cedeño ./.* Venezuela bezeichnete der Präsident des Vertragsstaates den Beschwerdeführer während der laufenden Ermittlungen in den Medien als Banditen und kritisierte seine Entlassung aus der Untersuchungshaft als Komplott. Diese Vorverurteilung durch das Staatsoberhaupt ordnete der Ausschuss als Verstoß gegen die nach Art. 14 Abs. 2 zu gewährleistende Unschuldvermutung ein.⁶⁹ Weiterhin wurde die Länge des Verfahrens, welches mit der Anklage im Jahre 2007 begann, Mitte 2008 beim zuständigen Gericht zugelassen wurde und weit über 2 Jahre Untersuchungshaft für den Beschwerdeführer beinhaltete, als Verletzung

des Gebots des zügigen Strafprozesses nach Art. 14 Abs. 3 lit. c gewertet.⁷⁰

In seiner Auffassung zu *Joyce Nawila Chiti ./.* Sambia stellte der Ausschuss eine Verletzung der Rechte des Ehemanns der Beschwerdeführerin gemäß Art. 14 Abs. 3 lit. g fest, nachdem dieser durch neun Tage andauernde Anwendung von Folter gezwungen wurde, eine schriftliche Erklärung über seine angebliche Verwicklung als Politiker in einen angeblichen Putschversuch abzugeben.⁷¹ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 32 zu Art. 14 betont der Ausschuss, das Recht, nicht gegen sich selbst aussagen zu müssen, schließe unbedingt die Abwesenheit jeden direkten oder indirekten physischen oder übermäßigen psychischen Drucks von den ermittelnden Behörden im Hinblick auf den Erhalt eines Schuldbekenntnis ein. Dies gelte erst recht, wenn es sich um einen Verstoß gegen Art. 7 handelt; derartig erwirkten Geständnissen darf vor Gericht kein Beweiswert zukommen.⁷²

Verletzungen von Art. 14 Abs. 3 lit. g stellte der Ausschuss auch im Fall *Saida Musaeva ./.* Usbekistan fest.⁷³ Zudem erfolgten dort Verletzungen des Rechts auf einen Verteidiger und der Verteidigerrechte selbst aus Absatz 3 lit. b wegen zunächst vollständig versagter Verteidigerkonsultation und danach mangelnder Privatsphäre dabei. Wegen fehlender Angreifbarkeit des Strafurteils war schließlich auch das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel nach Absatz 5 verletzt.⁷⁴

Das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel in Strafsachen sieht der Ausschuss im Übrigen auch in solchen Fällen als verletzt an, in denen nach Freisprüchen in den ersten Instanzen in der letzten Instanz eines Gerichtsverfahrens eine strafrechtliche Verurteilung des Betroffenen erfolgt, weil auch

⁶⁶ Fn. 62, Nr. 7.3.

⁶⁷ Fn. 41, Nr. 11.7.

⁶⁸ Fn. 47, Nr. 7.10.

⁶⁹ Fn. 62, Nr. 7.4; ebenso bei *Lyubov Kovaleva et al. ./.* Weißrussland (Fn. 41), Nr. 11.4, wo mehrere Gerichtsbeamte während des Verfahrens ihre Überzeugung von der Schuld in den Medien bekanntgaben, Ermittlungsunterlagen veröffentlicht wurden und der Angeklagte im Gerichtssaal in einem Metallkäfig gehalten wurde, um Pressefotos von ihm hinter Gittern veröffentlichen zu können; vgl. dazu General Comment Nr. 32, UN-Dok. CCPR/C/GC/32 (2007), Nr. 30.

⁷⁰ Fn. 62, Nr. 7.5.

⁷¹ Fn. 48, Nr. 12.6.

⁷² General Comment Nr. 32 (Fn. 69), Nr. 41.

⁷³ Fn. 58, Nr. 9.2.

⁷⁴ Fn. 58, Nr. 9.4f.

hier der Verurteilte rechtsmittellos gestellt ist.⁷⁵

7. Recht auf Schutz vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben, die Wohnung oder den Schriftverkehr (Art. 17)

Eine Verletzung des Rechts aus Art. 17 nahm der Ausschuss in seiner Auffassung zu *Liliana Assenova Naidenova et al. ./.* Bulgarien⁷⁶ an. In dieser Beschwerde ging es um die Räumung von Häusern, die die Beschwerdeführer als informelle „Dobri-Jeliazkov-Gemeinschaft“ ca. 70 Jahre zuvor illegal auf städtischem Grund errichtet hatten und seitdem dort lebten und gemeldet waren. Auch wenn die Grundstücke nicht im Eigentum der Beschwerdeführer stehen, ist dies doch bezüglich ihrer Häuser anzunehmen, sodass auf diese Art. 17 anwendbar ist. Der Ausschuss hält es für äußerst relevant, dass die Behörden des Vertragsstaates die Anwesenheit der Beschwerdeführer oder ihrer Vorfahren über Jahrzehnte hinweg de facto tolerierten. Der Räumungsbefehl aus dem Jahre 2006 beruhte auf einem Gesetz, nach dem Personen, die widerrechtlich auf städtischem Grund leben, unabhängig von besonderen Umständen, wie dem jahrzehntelangen Leben der Gemeinschaft oder möglichen Folgen, wie Obdachlosigkeit, in Abwesenheit jeglicher dringender Notwendigkeit entfernt werden können. Die städtischen Behörden und die Gerichte des Vertragsstaates sind daher nicht verpflichtet, hinsichtlich der verschiedenen beteiligten Interessen die Angemessenheit einer sofortigen Räumung abzuwägen. Zwar können die Beschwerdeführer kein Bleiberecht auf unbestimmte Zeit beanspruchen, jedoch ist der Ausschuss der Auffassung, dass wegen der mangelnden Berücksichtigung der Folgen der Vertreibung, wie das Risiko der Ob-

dachlosigkeit, und der langen ungestörten Präsenz der Beschwerdeführer der Vertragsstaat mit der Räumung der Siedlung willkürlich die Wohnung der Beschwerdeführer stört und dadurch deren Rechte nach Art. 17 verletzt.⁷⁷

8. Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18)

Eine Verletzung der Gewissensfreiheit nahm der Ausschuss in seiner Auffassung zu *Cenk Atasoy et al. ./.* Türkei⁷⁸ an. In der Sache ging es um die strafrechtliche Verfolgung der Beschwerdeführer infolge einer Wehrdienstverweigerung.⁷⁹ Obwohl der Pakt nicht ausdrücklich ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung benennt, bekräftigt der Ausschuss seine Auffassung, dass sich ein solches Recht aus Art. 18 ergibt, da die Verpflichtung, an der Anwendung tödlicher Gewalt beteiligt zu sein, ernsthaft der Gewissensfreiheit widersprechen kann.⁸⁰ Das Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen gehe in der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit auf und berechtigt jede Person zur Befreiung von der Wehrpflicht, wenn diese nicht mit der individuellen Religion oder Weltanschauung in Einklang zu bringen ist. Dieses Recht darf nicht durch Zwang beeinträchtigt werden; ein Vertragsstaat kann Kriegsdienstverweigerern eine zivile Alternative zum Militärdienst, außerhalb der militärischen Sphäre und nicht unter militärischem Kommando, auferlegen. Dieser Dienst darf keinen strafenden Charakter haben, sondern muss ein echter Dienst

⁷⁵ Fn. 72, Nr. 47; so auch festgestellt in *Jaime Calderón Bruges ./.* Kolumbien, Auffassung vom 23. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1641/2007, Nr. 7.2f. und *Lyubov Kovaleva et al. ./.* Weißrussland (Fn. 41), Nr. 11.6.

⁷⁶ Fn. 40.

⁷⁷ Fn. 40, Nr. 14.2-14.7.

⁷⁸ Auffassung vom 29. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1853-1854/2008.

⁷⁹ Mit dem Problem der mangelnden Alternative zum Wehrdienst setzte sich der Ausschuss im Jahr 2012 auch im Staatenberichtsverfahren zur Türkei auseinander, Abschließende Bemerkungen vom 30. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/TUR/CO/1, Nr. 23; vgl. auch *Spätlich* (Fn. 1), S. 58.

⁸⁰ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, UN-Dok. A/HRC/6/5 (2007), Nr. 22.

an der Gemeinschaft sein und unter Achtung der Menschenrechte erfolgen.⁸¹

9. *Recht auf Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19)*

Zur Meinungs- und Redefreiheit erließ der Ausschuss erst im Jahre 2011 eine Allgemeine Bemerkung⁸², auf die er sich in all seinen neueren Auffassungen zu Art. 19 bezieht.

So auch in seiner Auffassung zu *Leonid Sudalenko ./. Weißrussland*.⁸³ Dort ging es um die Behandlung von Flugblättern als unerlaubte Herstellung und Verbreitung von Massenmedien. Von dem Beschwerdeführer anlässlich der Wahlen gefertigte Flugblätter wurden beschlagnahmt und teilweise vernichtet; zudem wurde der Beschwerdeführer zu einer Geldstrafe verurteilt. Der Ausschuss sieht in diesen Maßnahmen eine Verletzung der nach Art. 19 Abs. 2 gewährleisteten Meinungsäußerungsfreiheit. Eine Rechtfertigung des Eingriffs nach Absatz 3 scheidet mangels Notwendigkeit zur Wahrung der dort benannten Schutzgüter aus.⁸⁴ Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sind unabdingbare Voraussetzungen für die volle Entfaltung der Person und bilden den Grundstein für jede freie und demokratische Gesellschaft; alle Einschränkungen ihrer Ausübung müssen den strengen Tests der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen und dürfen nur für die Zwecke, für die sie gesetzlich vorgesehen wurden, angewendet werden.⁸⁵ Ähnlich war auch der Fall *Vladimir Schumilin ./. Weißrussland*⁸⁶ gelagert. Der Ausschuss unterstrich in seiner Auffassung, dass es

Sache des betreffenden Vertragsstaats ist, zu zeigen, dass die Beschränkungen der Meinungsfreiheit erforderlich sind. Zudem müsse selbst ein System mit dem Ziel, ein Gleichgewicht zwischen der Informationsfreiheit und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in einem bestimmten Bereich zu schaffen, Art. 19 nicht unangemessen einschränken. Wegen fehlender Ausführungen des Vertragsstaates, für welchen übergeordneten Schutzzweck die Beschränkungen gegenüber dem Beschwerdeführer notwendig gewesen sein sollen, nahm der Ausschuss eine Verletzung von Art. 19 Abs. 2 an.⁸⁷

In der Beschwerde *Irina Fedotova ./. Russland*⁸⁸ hatte sich der Ausschuss mit einer Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit auf Grundlage eines Gesetzes zum Verbot der „Propaganda von Homosexualität (sexuelle Handlung zwischen Männern oder Lesbianismus) unter Minderjährigen“ zu befassen. Der Ausschuss bejaht hier eine Verletzung des Zivilpakts mit der Begründung, dass eine gesetzliche Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit nicht zulässig ist, wenn der angebliche übergeordnete Schutzzweck mit den Bestimmungen und Zielen des Paktes unvereinbar ist. Hier verstößt der Schutzzweck gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 26, sodass der Ausschuss eine Verletzung von Art. 19 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 26 annahm. Darüber hinaus ist der Ausschuss der Ansicht, dass durch Anbringung von Plakaten wie „Homosexualität ist normal“ und „Ich bin stolz auf meine Homosexualität“ in der Nähe einer weiterführenden Schule noch keine öffentliche Aktion mit dem Ziel, Minderjährige bezüglich einer bestimmten sexuellen Ausrichtung zu beeinflussen, vorliegt. Stattdessen soll der sexuellen Identität und der Suche nach Verständnis Ausdruck verliehen werden, sodass das Art. 19 einschränkende Gesetz gar nicht einschlägig wäre, selbst

⁸¹ Fn. 78, Nr. 10.2-10.5.

⁸² General Comment Nr. 34, UN-Dok. CCPR/C/GC/34 (2011).

⁸³ Auffassung vom 14. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1750/2008.

⁸⁴ Ebenda, Nr. 9.5.

⁸⁵ Fn. 82, Nr. 2 und 22.

⁸⁶ Auffassung vom 23. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1784/2008.

⁸⁷ Ebenda, Nr. 9.4.

⁸⁸ Auffassung vom 31. Oktober 2012, UN-Dok. CCPR/C/106/D/1932/2010.

wenn eine Eignung nach Art. 19 Abs. 3 vorläge.⁸⁹

10. Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 21)

In seiner Entscheidung zu *Olga Chebotareva ./. Russland*⁹⁰ unterstreicht der Ausschuss, dass das Recht, sich friedlich zu versammeln, gemäß Art. 21 S. 2 nicht schrankenlos gewährleistet werden muss. Einschränkungen können erfolgen, sofern sie gesetzlich vorgesehen sind und im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erfolgen. Im konkreten Fall wurde der Beschwerdeführerin eine Versammlungserlaubnis in der Innenstadt wegen einer angeblichen Veranstaltung auf dem vorgesehenen Platz verweigert. Der geplante Protest hätte lediglich außerhalb stattfinden dürfen, wo die gewünschte Aufmerksamkeit nicht erreicht werden konnte. In Ermangelung eines rechtfertigenden Interesses, welches gegen die Erteilung der Versammlungserlaubnis wie beantragt sprach, bejahte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 21.⁹¹ Das schutzwürdige Interesse fehlte auch in der Sache *Syargei Belyazeka ./. Weißrussland*, wo es um die Verweigerung der Teilnahme an einer Gedenkveranstaltung der Opfer stalinistischer Repressionen ging, und *Sergei Govsha et al. ./. Weißrussland*, wo es um die Verweigerung einer Versammlungserlaubnis ging, sodass die Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nicht gerechtfertigt werden konnten.⁹²

In der letzten Auffassung stellte der Ausschuss zudem klar, dass die allgemeine

Bemerkung bezüglich der Meinungsäußerungsfreiheit⁹³ als Leitlinie auf Elemente des Art. 21 übertragbar ist.⁹⁴

11. Recht auf Schutz der Familie (Art. 23)

Eine Verletzung von Art. 23 nahm der Ausschuss in seiner Auffassung zu *Joyce Nawila Chiti ./. Sambia* an. Die illegale Vertreibung aus der familiären Wohnung und sechs Zufluchtsstätten der Familie sowie die Zerstörung von persönlichen Sachen hatten so erhebliche Auswirkungen auf das Familienleben der Beschwerdeführerin, dass seitens des Vertragsstaates gegen das Recht auf Schutz der Familie verstoßen wurde.⁹⁵

12. Staatsbürgerrecht auf Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, Teilnahme an Wahlen und Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 25)

Im Rahmen der Beschwerde *Devianand Narrain et al. ./. Mauritius*⁹⁶ beschäftigte sich der Ausschuss mit der Frage, ob die Zwangsangabe einer Glaubensgemeinschaft für Parlamentskandidaten deren Recht auf Kandidatur bei öffentlichen Wahlen nach Art. 25 lit. b Alt. 2 verletzt. Die Beschwerdeführer sind sämtlich Politiker, die im Jahre 2005 für die Parlamentswahl kandidieren wollten. Auf dem Anmeldeformular waren Angaben zur Lebenseinstellung anhand von Glaubensgemeinschaften zu machen. Dabei konnte zwischen den vier Varianten Hindu, Moslem, Sino-Mauritanier oder allgemeine Bevölkerung gewählt werden. Die Beschwerdeführer sahen sich nicht in der Lage, ihre Lebenseinstellung derart zu konkretisieren, und ließen den Punkt offen. Infolge der fehlenden Angaben waren die Anmeldungen ungültig. Unter Berücksichtigung der vier Kategorien wurden dann auch acht

⁸⁹ Ebenda, Nr. 10.4 und 10.7f.

⁹⁰ Auffassung vom 26. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1866/2009.

⁹¹ Ebenda, Nr. 9.2f.

⁹² Auffassung vom 23. März 2012, UN-Dok. CCPR/C/104/D/1772/2008, Nr. 11.8 und Auffassung vom 27. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1790/2008, Nr. 9.4.

⁹³ Fn. 82.

⁹⁴ Fn. 92, Nr. 9.4.

⁹⁵ Fn. 48, Nr. 12.8.

⁹⁶ Auffassung vom 27. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1744/2007.

Zusatzmandate für das Parlament vergeben (sogenanntes „Best-Loser-System“). In der Allgemeinen Bemerkung des Ausschusses zu Art. 25⁹⁷ heißt es, alle Bedingungen die für die Ausübung der Rechte aus Art. 25 gelten, müssen auf objektiven und vernünftigen Kriterien beruhen, die weder willkürlich noch diskriminierend sind. Die vier Kategorien wurden zuletzt bei einer Volkszählung im Jahre 1972 angewendet und mangels Aktualität der Zahlen ist nicht feststellbar, ob sich diese Gruppierungen tatsächlich noch so in der Bevölkerung des Vertragsstaates widerspiegeln. Deshalb hält der Ausschuss den Ausschluss von Kandidaten wegen mangelnder Klassifizierung und die Vergabe der Zusatzmandate nach diesen vier Gruppen für willkürlich und stellte eine Verletzung von Art. 25 lit. b fest.⁹⁸

In seiner Auffassung zu *Viktor Korneenko ./.* *Weißrussland*⁹⁹ stellte der Ausschuss fest, dass der Einsatz von EDV-Anlagen aus ungebundener Entwicklungshilfe zur Überwachung der Wahlen und die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit in den Schutzbereich des Art. 25 lit. a fallen. In der Beschränkung derselben durch Einziehung der EDV-Anlagen wurde hier eine Verletzung von Art. 22 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 lit. a gesehen.¹⁰⁰

13. Diskriminierungsverbot (Art. 26)

In seiner bereits erwähnten Auffassung zu *Irina Fedotova ./.* *Russland* macht der Ausschuss deutlich, dass nicht jede Differenzierung in den in Art. 26 genannten Bereichen eine Diskriminierung darstellt. Sie muss lediglich auf vernünftigen und objektiven Kriterien beruhen und auf der Verfolgung eines legitimen Ziels basieren, damit sie gerechtfertigt ist. Das Verbot der „Propaganda von Homosexualität“ dient

nach Ansicht des Vertragsstaates zwar dem Schutz der Moral, der Gesundheit sowie der Rechte und legitimen Interessen von Minderjährigen, beruht nach Ansicht des Ausschusses jedoch nicht auf vernünftigen und objektiven Kriterien. Es wurden keine Hinweise auf Faktoren vorgebracht, die eine Unterscheidung zur Aufklärung über Heterosexualität begründen würden, so dass gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen wurde.¹⁰¹

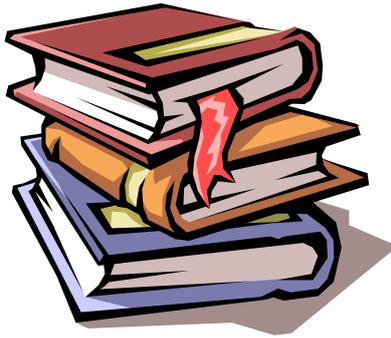
⁹⁷ General Comment Nr. 25, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), Nr. 4, 15.

⁹⁸ Fn. 96, Nr. 15.5.

⁹⁹ Auffassung vom 20. Juli 2012, UN-Dok. CCPR/C/105/D/1226/2003.

¹⁰⁰ Ebenda, Nr. 10.5f., 10.9.

¹⁰¹ Fn. 88, Nr. 10.6.



Buchbesprechungen

Lisa Moos, Individualrechtsschutz gegen menschenrechtswidrige hoheitliche Maßnahmen von Übergangsverwaltungen der Vereinten Nationen am Beispiel der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Duncker & Humblot, 2012, 450 Seiten, ISBN 978-3-428-14029-9, ca. 87,- €.

Um einen effektiven Rechtsschutz von Individuen zu gewährleisten, bedarf es nicht nur einer materiell-rechtlichen Verankerung, sondern auch effektiver Durchsetzungsmechanismen. Ausgehend von dieser Hypothese hat Lisa Moos eine Arbeit zum Individualrechtsschutz im Kosovo zur Zeit der Übergangsverwaltung verfasst, die 2012 von der Universität Hamburg im Fachbereich Rechtswissenschaften als Dissertation angenommen wurde.

Die Gewährleistung eines effektiven Individualrechtsschutzes wurde auf internationaler Ebene lange vernachlässigt, erfährt jedoch seit einiger Zeit verstärkte Beachtung. Ausgangspunkt ist der Wandel des Völkerrechts in den vergangenen Jahrzehnten und die damit verbundene Erweiterung des Kreises der Akteure auf der internationalen Ebene (so auch die Autorin, S. 390f.). Die Untersuchung des Individualrechtsschutzes gegenüber internationalen Akteuren anhand eines konkreten Beispiels gibt der Autorin einerseits die Möglichkeit, Lösungsansätze für die besondere Konstellation im Kosovo zu erarbeiten, gleichzeitig aber auch das strukturelle Problem des mangelnden Rechtsschutzes auf internationaler Ebene zu behandeln. Moos erkennt eine grundlegende Regelungslücke in der Phase, die einem Konflikt nachgeht (*ius post bellum*). Dass es sich keinesfalls nur um ein „theoretisches Problem“ (S. 65) handelt,

arbeitet Moos anhand von Beispielen – insbesondere Fälle von ungerechtfertigten Freiheitsentziehungen durch die UNMIK – heraus. Die Feststellung, dass die Rechtslagen *de lege ferenda* und *de lege lata* auseinanderklaffen, zieht sich durch die gesamte Arbeit. Dadurch entsteht Spielraum für eigene, innovative Lösungsansätze seitens der Autorin. In der Zusammenfassung der Untersuchung muss schließlich die ernüchternde Erkenntnis folgen, dass das geltende Recht mit dem Wandel in der Realität der Internationalen Beziehungen oftmals „nicht Schritt halten kann“ und damit Lücken im Rechtsschutz sowie „materiell-rechtliche Grauzonen“ entstehen (S. 391).

Die Arbeit ist in vier aufeinander aufbauende Kapitel unterteilt, wobei die Autorin den Leser kohärent und denklösig nachvollziehbar durch das Thema und seine rechtlichen Feinheiten führt.

Das erste Kapitel bietet einen Überblick über den geschichtlichen Hintergrund der Situation im Kosovo und dient als Grundlage, um die sich daraus ergebende Rechtsfrage zu verstehen. Anschließend werden Struktur und rechtliche Grundlagen der internationalen Zivilpräsenz (UNMIK) skizziert. Zu den Entwicklungen im Kosovo nach 2008 äußert sich die Autorin nur knapp. Zu Recht bemerkt Moos, dass die juristische Bewertung der Lage nach der Unabhängigkeitserklärung zu viele eigene

Fragestellungen verursachen würde (S. 52), sodass diese Eingrenzung an dieser Stelle absolut gerechtfertigt erscheint. Auch die Statusfrage des Kosovo lässt die Autorin aus diesem Grund außer Acht. *Moos* gibt einen Überblick zur Rechtsordnung im Kosovo und erläutert das Verhältnis des nationalen Rechts zu den Verordnungen der UNMIK. Sie arbeitet die Komplexität dieser „janusköpfigen“ Übergangsverwaltung (S. 76) und des im Kosovo entstandenen Rechtsregimes „*sui generis*“ (S. 76) heraus und leitet in die Problemstellung ein.

Im letzten Abschnitt des ersten Kapitels folgt eine Überlegung zur Verantwortlichkeit der an der Mission beteiligten Staaten. Die Bearbeitung der „klassischen“ völkerrechtlichen Frage nach der Bindung der Mitglieder einer internationalen Organisation an Menschenrechte erscheint an dieser Stelle etwas ausufernd. Zweifelsohne kann dieses Thema als Vorüberlegung nicht außer Acht gelassen werden und *Moos* begründet ihr Vorgehen durchaus nachvollziehbar (S. 79). Dennoch hätten die Ausführungen zum Beispiel zur extraterritorialen Geltung der EMRK und insbesondere zum Begriff der „jurisdiction“ knapper ausfallen können. Ähnliches gilt für die Ausführungen zu den EGMR-Urteilen in *Behrami und Saramati* ./ . *Frankreich, Deutschland und Norwegen* (S. 118-129). Hier hätte eine etwas kürzere Darstellung der Qualität der Arbeit keinen Abbruch getan.

In den Vorüberlegungen des zweiten Kapitels prüft die Verfasserin, ob das Treuhandsystem nach den Kapiteln XI bis XIII der UN-Charta oder das humanitäre Völkerrecht zur Absicherung eines effektiven Individualrechtsschutzes genügen könnten, verneint dies jedoch. Insofern schließt sich die Frage nach der Bindung der UNMIK an Menschenrechte an. *Moos* versucht zunächst diese Bindung aus der UN-Charta herzuleiten und gelangt richtigerweise zu dem Fazit, dass dies zwar nicht ausgeschlossen erscheint, sich jedoch aufgrund der mangelnden Inhaltsbestimmung der verankerten Rechte als wenig hilfreich erweist (S. 162, 166). Danach wird eine Selbstbindung der UNMIK auf der Grund-

lage der Sicherheitsratsresolution 1244 sowie auf Basis der UNMIK-Verordnungen diskutiert. *Moos* arbeitet die Problematik der „Selbstbindung durch unilaterale Erklärung“ heraus und stellt klar, dass eine solche rein freiwillige Bindung an Menschenrechte den Anforderungen eines effektiven Individualrechtsschutz nicht genügen kann (S. 175).

Am umfangreichsten wird die Bindung der Übergangsverwaltung an Menschenrechte aus externen Quellen untersucht. Ein Beitritt der UNMIK zu Menschenrechtsverträgen scheint nach derzeitiger internationaler Rechtslage nicht möglich. Grundsätzlich, so *Moos*, wäre der Beitritt internationaler Organisationen zu menschenrechtlichen Verträgen zwar wünschenswert, im konkreten Fall der Übergangsverwaltung kann er jedoch nicht die „adäquate Antwort auf die Frage der menschenrechtlichen Bindung sein“ (S. 181).

Fraglich ist demnach, inwiefern man über die vertraglichen Bindungen des serbischen Staates an Menschenrechtsverträge eine Verpflichtung der UNMIK konstruieren kann. *Moos* reißt dabei das umstrittene Thema der Staatennachfolge an, bricht die Betrachtung aber mit Hinweis darauf ab, dass es sich bei der UNMIK ohnehin um eine dem „Staat nachfolgende Verwaltungseinheit“ handelt (S. 193) und eine analoge Anwendung zweifelhaft erschiene. Damit erspart sie sich einen vertieften Einstieg in die komplexe Materie. Eine tiefergehende Betrachtung hätte mit Sicherheit den Rahmen der Arbeit überstiegen. Anschließend widmet sich die Autorin der Frage, ob sich eine mittelbare, auch als hybrid bezeichnete (S. 197), Bindung der UNMIK aus den Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten herleiten lässt. *Moos* lehnt eine solche Übertragung mit nachvollziehbaren Argumenten ab (S. 203, 206). Hier ist festzustellen, dass sie dabei häufig keine klare Stellung bezieht, sondern die Anwendung als problematisch betrachtet und danach in der Prüfung fortgeht. Hier wäre an der einen oder anderen Stelle eine etwas mutigere Stellungnahme zwar nicht

zwangsläufig notwendig aber interessant gewesen.

Bei der Betrachtung der völkergewohnheitsrechtlichen Bindung an Menschenrechte geht *Moos mutatis mutandis* von einer Bindung der UNMIK aus (S. 229, 230), weist dann aber auf die Schwierigkeit der Bestimmung der materiellen Reichweite des Völkergewohnheitsrechtes hin. Insbesondere für die im Fall der Übergangsverwaltung im Kosovo betroffenen Rechte ist eine Anerkennung als Völkergewohnheitsrecht hoch umstritten. Anschließend erfolgt deshalb die Untersuchung der allgemeinen Rechtsgrundsätze. *Moos* konzentriert sich insbesondere auf das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person mit der Begründung, dass es sich zum einen um „äußerst fundamentale Menschenrechte“ handelt, zum anderen dieses Recht besonders durch die UNMIK eingeschränkt wurde (S. 280). Im Ergebnis kommt die Autorin zu dem Schluss, dass man dem Kernbereich dieses Rechtes durchaus den Status eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes zugestehen kann und konstruiert so die Bindung der UNMIK an internationale Menschenrechtsstandards.

Insgesamt bleiben die Ausführungen im zweiten Kapitel teilweise zu allgemein und abstrakt. Sicherlich erscheint vieles als Vorbetrachtung durchaus logisch dem eigentlichen Thema vorangehend, allerdings kann die Autorin an verschiedenen Stellen davon getrost ausgehen, dass beim Leser ein Grundstock an allgemeinem Wissen bereits vorhanden ist.

Im dritten Kapitel beschäftigt sich *Moos* dann umfassend mit der tatsächlichen Durchsetzung der Rechte. Zu Beginn wird geklärt, inwiefern die UNMIK rechtlich verpflichtet ist, ein effektives Individualrechtsschutzverfahren zu gewährleisten (S. 302ff.). An dieser Stelle fasst sich die Autorin knapp und verweist stattdessen auf bereits getätigte Untersuchungen in der Literatur. Im Schwerpunkt widmet sich *Moos* den tatsächlich vorhandenen justiziellen oder quasi-justiziellen Überprüfungsmechanismen (ab S. 311ff.). Dabei werden

zunächst die strukturellen Probleme des innerstaatlichen Rechtsweges im Kosovo offen gelegt (S. 315ff.). Selbst im Lichte einer sich abzeichnenden Verbesserung ließe sich jedoch eine Prüfungs- und Verwerfungs-kompetenz innerstaatlicher Gerichte nur schwerlich herleiten und würde *de facto* durch einen sehr weiten Ermessensspielraum der UNMIK-Mitarbeiter erschwert (S. 320) werden. Anhand einiger griffiger Fallbeispiele wird herausgearbeitet, dass die UNMIK insgesamt eine Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte zur Überprüfung ablehnt.

Im Folgenden beschäftigt sich die Autorin mit bestehenden Immunitäten, welche den effektiven Menschenrechtsschutz behindern können. Richtigerweise wird auf die viel zu weit reichenden Immunitäten unter einer Übergangsverwaltung wie der UNMIK hingewiesen (S. 331).

Im zweiten Abschnitt folgt die Betrachtung von internen Kontrollmechanismen. Die missionsbasierten Mechanismen stuft die Autorin klar als unzureichenden Rechtsschutz ein. Anschließend wird das Konstrukt der „Ombudsperson“ näher untersucht. Dabei handelt es sich jedoch um ein politisches, in seinen Möglichkeiten begrenztes Instrument (S. 344). *Moos* bietet daher alternative Ansätze wie zum Beispiel eine externe Kontrolle durch den UN-Generalsekretär an (S. 348). Ähnlich kritisch bewertet *Moos* das „Human Rights Advisory Panel“ und weist in diesem Zusammenhang auf die wenigen Fortschritte hin (S. 356). Im Ergebnis wird klar, dass ein effektiver Rechtsschutz gegenüber den Handlungen der UNMIK bislang nicht existiert und die UNMIK mithin sowohl ihre Justizgewährungspflichten als auch das Recht auf ein faires Verfahren aus EMRK, AEMR und IPbpR verletzt (S. 358), sodass sich die Autorin im letzten Abschnitt Vorschlägen zur Verbesserung widmet.

Zunächst wird die Etablierung eines effektiven innerstaatlichen Rechtsweges geprüft. Dabei wird gut herausgearbeitet, dass eine solche Möglichkeit in Konflikt mit der

funktionalen Dualität der Übergangsverwaltung steht, es aber ebenso verfehlt wäre, die UNMIK rein als externen Handelnden anzusehen (S. 362). Obwohl sich eine solche Überprüfung rechtlich konstruieren lässt, erkennt die Autorin die erheblichen Probleme, die bei der Überprüfung der Handlungen eines Völkerrechtssubjektes durch nationale Gerichte entstehen würden und setzt die Suche nach Lösungsansätzen fort (S. 365). Intensiv widmet sich *Moos* den Ideen der Venedig-Kommission beziehungsweise der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Eine mögliche Parallelzuständigkeit des EGMR für Handlungen der UNMIK neben dem EMRK-System wird sehr kritisch mit überzeugenden Argumenten (S. 369) hinterfragt. Auch der Ansatz eines Menschenrechtsgerichtshofes für den Kosovo wird als potenziell tauglich, aber mit erheblichen rechtlichen Problemen verbunden, bewertet (S. 370). Richtig bemerkt *Moos*, dass es gerade nicht um eine Ad-hoc-Lösung für eine spezielle Situation gehen soll, sondern um die Auflösung eines strukturellen Problems.

Als Lösungsansatz wird die Errichtung einer „Standing Ombudsperson Institution“ ins Feld geführt. *Moos* schlägt dabei eine Kombination aus einer „ständigen Ombudsinstitution und einer missionsbasierten Ombudsperson“ (S. 373) vor. Anschließend bereitet sie Vor- und Nachteile der Unverbindlichkeit der Empfehlungen einer solchen Stelle auf und bewertet dieses Modell durchaus als nützlich „im Kanon der rechtsschutzähnlichen Möglichkeiten“ (S. 375). Allein aus dieser Wortwahl geht aber schon hervor, dass weiterhin nach einem effektiven *gerichtlichen* Rechtsschutz gefragt werden muss. Ab S. 376 skizziert *Moos* eine mögliche internationale Kontrollinstanz in Form eines Verwaltungsgerichtssystems der VN. Denkbar wäre ein System bestehend aus gerichtlichen, insbesondere auch lokalen, Beschwerdestellen sowie zusätzlichen „Claims Commissions“, die *ad hoc* vor Ort eingerichtet werden können. Schließlich erläutert die Autorin Zuständigkeit, Verfahren, Kompetenzen, Prü-

fungsmaßstab und -umfang, sowie Besetzung eines möglichen Gerichtshofes. Dabei ist zu begrüßen, dass die Autorin eine sehr weitgehende Aktivlegitimation fordert, nach der „natürliche sowie juristische Personen“ und sogar eine mögliche Ombudsperson beschwerdebefugt wären (S. 381). Auch Beschwerden „im Namen einer anderen Person“ (S. 381) sollten danach zugelassen werden. In Anbetracht der restriktiven Handhabung der Aktivlegitimation im Rahmen der bereits bestehenden UN-Menschenrechtsinstitutionen erscheint dies natürlich gleichzeitig höchst unrealistisch.

Bei der Festlegung des Prüfungsmaßstabes greift die Autorin auf die an anderer Stelle entwickelten Grundsätze zur Bindung der Übergangsverwaltung zurück. Dabei fordert *Moos* nicht nur eine Prüfungskompetenz über das „wie“ einer Maßnahme sondern auch über das „ob“, sprich eine Überprüfungskompetenz hinsichtlich der rechtlichen Grundlage des Handelns. Diese sehr weitreichende Forderung ist mutig, aber im Ergebnis wohl zu weitgehend und lässt die Errichtung einer solchen Institution noch unwahrscheinlicher erscheinen.

Der Ansatz ein möglicherweise etabliertes Menschenrechtssystem durch eine Berichtspflicht zu ergänzen (S. 386) ist sicherlich bedenkenswert, allerdings zeigen die auf UN-Ebene bereits bestehende Berichtssysteme die vielen Schwächen eines solchen Instruments. In der Praxis überwiegen eher die Probleme jene Vorteile, die mit einem solchen Berichtssystem einhergehen. Das wird von der Autorin leider übersehen.

Im Fazit stellt *Moos* noch einmal klar, dass ein effektiver Individualrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der UNMIK nicht existiert und fordert die Errichtung „einer Art Verwaltungsgerichtsbarkeit der Vereinten Nationen“. Zugleich sieht die Autorin diese Forderung als „politische Utopie“ (S. 387) an und macht klar, dass sich die UN zwangsläufig in Zukunft mit der Kritik an ihren Einsätzen auseinandersetzen muss.

Am Schluss der Arbeit bleibt *Moos* mithin lediglich der Appell, die entstehende Rechtslücke zu schließen und ein Gerichtssystem zu schaffen, welches einen Individualrechtsschutz gegen eine internationale Organisation gewährleisten soll (S. 393).

Insgesamt handelt es sich um eine gelungene Arbeit, die ein noch immer aktuelles, völkerrechtliches Thema analysiert. *Moos* schafft es, die Rechtslage übersichtlich aufzubereiten und die Fragen des Individualrechtsschutzes schichtenweise abzutragen. Es werden sowohl spezifisch auf die Lage im Kosovo unter der Übergangsverwaltung zugeschnittene Rechtsfragen diskutiert

als auch das allgemeine Problem des Rechtsschutzes von Individuen im internationalen Kontext. Die Autorin entwickelt dabei eigene Lösungsansätze ohne jedoch den Blick für die realpolitische Lage zu verlieren. Auch zukünftig wird es schwierig bleiben, den bestehenden Regelungslücken im Individualrechtsschutz auf internationaler Ebene zu begegnen sowie effektive Durchsetzungsmechanismen zu schaffen. So muss das Fazit der Arbeit ernüchternd ausfallen. Dennoch hat *Moos* einen wichtigen und sehr lesenswerten Beitrag zur Debatte geleistet.

Anne-Katrin Wolf

Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Verlag J. B. Metzler, 2012, 466 Seiten, ISBN 978-3-476-02271-4, 49,95 €.

Menschenrechte avancieren nicht nur politisch, sondern auch wissenschaftlich zu einem „Megathema“, so die überzeugende Prognose von *Arnd Pollmann* und *Georg Lohmann*.

Aus diesem Grund bedürfe es einer „orientierenden Bestandsaufnahme“, die den Stand der Forschung nicht nur abbildet und expliziert, sondern auch kritisch reflektiert.

Dieser Aufgabe nehmen sich *Arnd Pollmann*, derzeit Gastprofessor für praktische Philosophie an der Freien Universität Berlin, und *Georg Lohmann*, Lehrstuhlinhaber für praktische Philosophie an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, mit dem von ihnen herausgegebenen Handbuch *Menschenrechte*, das die bereits umfassende Handbuch-Reihe des Stuttgarter Traditionsverlages J. B. Metzler ergänzt, an.

Da die menschenrechtliche Thematik zahlreiche wissenschaftliche Disziplinen berühre, gewissermaßen „fachsprengend“ sei, könne eine solche „Bestandsaufnahme“ nach Ansicht der beiden Herausgeber nicht von einer einzelnen Disziplin aus mit ihrer notwendig beschränkten Sachlogik und Methodik vorgenommen werden. Vielmehr bedürfe es einer interdisziplinären Analyse und Zusammenschau. Diesem

Ansatz trägt das Handbuch Rechnung, indem es in seinen Beiträgen gleichermaßen geschichtswissenschaftliche, soziologische, politikwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und philosophische Perspektiven zusammenführt.

Das Handbuch *Menschenrechte* gliedert sich in vier Teile.

Der erste Teil befasst sich mit der Geschichte der Menschenrechte und zeichnet diese in Schwerpunkten von der Antike bis zu Entwicklungen der unmittelbaren Gegenwart nach. Die Darstellung verbleibt dabei aber nicht im Periodisch-Abstrakten, sondern erfolgt verlebendigend anhand der menschenrechtlichen Positionen einzelner Theoretiker. Der somit aufgefächerte Entwicklungsbogen reicht von klassischen und unverzichtbaren Beiträgen wie jenen *Hugo Grotius'* und *Thomas Hobbes'* bis hin zu modernen Perspektiven und Deutungen der Menschenrechte bei *Richard Rorty* oder *Hannah Arendt*. Auf diese Weise werden zum einen historische, rechtswissenschaftliche und philosophische Entwicklungsaspekte miteinander verschränkt und zum anderen neben affirmativen Denkern auch kritische und ablehnende Positionen gegenüber den Menschenrechten vorgestellt.

Im zweiten Teil werden ausgehend von einer Begriffsbestimmung beziehungsweise Ein- und Abgrenzung der Menschenrechte unterschiedliche Begründungsansätze skizziert, an die sich einzelne – primär rechtswissenschaftlich geprägte – Systematisierungsversuche der Materie anschließen.

Der dritte Teil beschäftigt sich sodann mit den Menschenrechtsgarantien im Einzelnen. Das Programm und den inhaltlichen Rahmen hierfür geben zwar die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden UN-Pakte von 1966 vor, doch erfolgt die Beschreibung der menschenrechtlichen Verbürgungen losgelöst von diesen Dokumenten. Das ermöglicht einen am jeweiligen Recht und nicht am zuweilen überlagernden Kontext ihrer Positivierung orientierten Zugriff. Der Übersichtlichkeit wegen finden sich die einzelnen Garantien lediglich thematisch nach Subsistenzrechten, Freiheitsrechten, politischen Rechten, Justizrechten, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sowie Menschenrechten der dritten Generation unterschieden aufgeführt. Diese cursorische Darstellung der einzelnen Garantien wird durch einen Überblick zu den speziellen UN-Abkommen am Ende des dritten Kapitels abgeschlossen.

Der vierte Teil schließlich ist als „Kontroversen“ übertitelt und umfaßt sowohl grundlegende, dem Menschenrechtsdiskurs inhärente Konflikte, als auch aktuelle Herausforderungen und Problemstellungen der Menschenrechtsentwicklung in ihren unterschiedlichen Facetten. Zählen zu ersteren etwa die konträren Position des Universalismus und Relativismus in Hinblick auf einen universellen Gehalt der Menschenrechte, gehören zu letzteren beispielsweise die Probleme der „failed states“, des Terrorismus und Fragestellungen der Bioethik oder auch der Umweltzerstörung.

Es liegt in der Natur der Sache, das Stilistik, methodisches Vorgehen und Qualität der einzelnen Beiträge mitunter variieren. Dies ist bei einer Kompilation aufgrund der Vielzahl an Autoren – zumal aus unter-

schiedlichen Fachrichtungen – unvermeidlich. Gleichwohl sind die Beiträge konzise und ergeben ein kohärentes Ganzes. Auch läßt sich das Fehlen einzelner Entwicklungselemente in der Geschichte der Menschenrechte oder weiterer aktueller Problemfelder nicht ernsthaft monieren, ist doch Vollständigkeit in Anbetracht der Weite der Menschenrechtsmaterie von vornherein ein uneinlösbarer Anspruch und die vorgenommene, notwendige Selektion der Herausgeber entschieden als gelungen zu bezeichnen.

Bedauerlich ist allein, dass die neben den internationalen Vertragswerken so effektiven und wirkmächtigen regionalen Menschenrechtsschutzsysteme wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 aber auch ihre interamerikanischen und afrikanischen Parallelkonventionen im dritten Kapitel unberücksichtigt bleiben und der Fokus sich auf die Vertragswerke der Vereinten Nationen beschränkt. In einer wünschenswerten zweiten Auflage könnte dies noch ergänzt werden.

Im Ergebnis ist es den Herausgebern *Arnd Pollmann* und *Georg Lohmann* gelungen, ein höchst informatives und facettenreiches Handbuch vorzulegen, das sich sowohl zum Nachschlagen einzelner Aspekte als auch als Lehr- und Lesebuch eignet. Anstatt lediglich enzyklopädisch-unverbunden Wissen aneinander- und nebeneinander zu reihen, gewährt es zugleich Überblick und vertieft Schwerpunktfragen. Insbesondere wegen seines interdisziplinären Charakters schließt das Werk eine wesentliche Lücke des Wissenschaftsdiskurses der Menschenrechte. Das Handbuch Menschenrechte kann deshalb jedem an der menschenrechtlichen Forschung und Wissenschaft Interessierten als Vademecum mit Nachdruck empfohlen werden und enthält aufgrund seiner „Disziplintranszendenz“ selbst für menschenrechtlich Vorgebildete und Fortgeschrittene wesentliche und inspirierende Erkenntnisse.

J. Justus Vasel

Stefanie Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen – Handkommentar, Nomos, 2013, 386 Seiten, ISBN 978-3-8329-7650-7, 58,- €.

Menschenrechtskonventionen erlangen als völkerrechtliche Verträge nach der innerstaatlichen Ratifikation über Art. 59 Abs. 2 GG den Rang einfachen Bundesrechts, sie sind Teil der deutschen Rechtsordnung und haben an der Wirkung von Art. 20 Abs. 3 GG teil. Damit Gerichte und Behörden sie anwenden und Rechtsunterworfenen sich mit Aussicht auf Erfolg auf sie berufen können, ist die genaue Kenntnis der Bestimmungen und ihrer Bedeutung notwendig. Hierin besteht die Aufgabe von Gesetzeskommentierungen. Der vorliegende Kommentar erfüllt, es sei voraussichtlich bemerkt, diese Aufgabe in vollem Umfang.

Die Kinderrechtskonvention gehört zu den menschenrechtlichen Erfolgsgeschichten des modernen Völkerrechts, wie ihr hoher Ratifikationsstand und die zügige Ergänzung durch Zusatzprotokolle zu drängenden Missständen (Kindersoldaten, Kinderhandel, -prostitution und -pornographie) belegen. Auch die Bundesrepublik hatte sich der Konvention rasch angeschlossen, ihr aber durch einen Anwendungsvorbehalt freilich innerstaatlich nur sehr abgeschwächte Bedeutung eingeräumt. Nach Rücknahme der zugrunde liegenden Erklärungen im Jahre 2010 ist die Konvention zu einem wirklich relevanten deutschen Gesetz geworden. Außerdem steht das Inkrafttreten des 3. Zusatzprotokolls zur Etablierung eines Individualbeschwerdeverfahrens bevor. Auch dies wird die Bedeutung der Kinderrechtskonvention weiter stärken. Der Kommentar von *Stefanie Schmahl* kommt also zur rechten Zeit.

Seit dem Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention auf völkerrechtlicher Ebene vor über 20 Jahren ist eine umfangreiche völkerrechtliche Praxis entstanden, die sich aus den Staatenberichtsverfahren der Vertragsparteien und den Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) des Kinderrechtsausschusses ergibt. Dieses Mate-

rial wird ausgewertet und für die Kommentierung herangezogen, ebenso gibt *Schmahl* vergleichende Hinweise auf die anderen Menschenrechtsverträge, um so Parallelen und Unterschiede herauszuarbeiten und für das Verständnis der Konventionsvorschriften fruchtbar zu machen.

Die Einleitung liefert eine konzise Einführung in Hintergründe, Problemlage und den Gesamtzusammenhang der Konvention. Danach wird jeder Artikel der Kinderrechtskonvention kommentiert, wobei nicht nur das vorgenannte Material umfänglich und übersichtlich aufbereitet wird, sondern auch auf andere inhaltlich relevante menschenrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik – vor allem aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – hingewiesen und eingegangen wird. Abschließend werden jeweils die Auswirkungen der Vorschrift auf die deutsche Rechtsordnung erörtert. Dabei weist *Schmahl* auch auf Korrektur- und Anpassungsbedarf in Gesetzgebung und Rechtsprechung hin.

Das in klarer Sprache verfasste Buch wird sich als für die anwaltliche, behördliche und gerichtliche Praxis wichtiges Instrument etablieren, aber auch an der Universität viel benutzt werden.

Norman Weiß

Autorinnen und Autoren in diesem Heft:**Peter G. Kirchschräger,**

PD Dr. theol. lic. phil., Co-Leiter Zentrum für Menschenrechtsbildung (ZMRB) der Pädagogischen Hochschule Luzern; Co-Leiter Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF).

Anja Spätlich,

Rechtsreferendarin am Brandenburgischen Oberlandesgericht.

Justus Vassel,

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

Norman Weiß,

apl. Prof. Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

Anne-Katrin Wolf,

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Potsdam.

Andreas Zimmermann,

Prof. Dr. iur., LL.M. (Harvard), Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht, geschäftsführender Direktor des MenschenRechtsZentrums, Universität Potsdam.



MENSCHENRECHTSZENTRUM
der Universität Potsdam

ISSN 1434-2820