



Universitätsverlag Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen
- Extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention
- Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken – Gründe für die Haltung zur “Responsibility to Protect” von nicht-westlichen Staaten

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen
- Extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention
- Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken – Gründe für die Haltung zur “Responsibility to Protect” von nicht-westlichen Staaten

19. Jahrgang 2014 | 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 2015

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

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

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

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Herausgeber:

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

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

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

(andreas.zimmermann@uni-potsdam.de)

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

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

Redaktion:

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

Pascal Nägeler

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

Inhaltsverzeichnis

Editorial	70
SCHWERPUNKT 20 JAHRE MRZ:	
Eckart Klein Die Gründung des MenschenRechtsZentrums im Jahr 1994	71
Norman Weiß Forschung am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam – Versuch einer Bilanz.....	78
Logi Gunnarsson Künftige Forschungsaufgaben des MenschenRechtsZentrums	82
AUFsätze:	
Ralf Alleweldt Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen.....	86
Berit Kristina Morris-Take Die extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention.....	93
Christoph Steinert Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken – Gründe für die Haltung zur “Responsibility to Protect” von nicht-westlichen Staaten	101
BERICHTE UND DOKUMENTATIONEN:	
Pascal Nägeler Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2013 – Teil II: Individualbeschwerden	118
URTEILSBESPRECHUNGEN:	
Bijan Buyten EGMR: Urteil vom 14. Januar 2014, Beschwerdenummer 3435/06; 40528/06 Jones et al. ./ . Vereinigtes Königreich von Großbritannien	128
BUCHBESPRECHUNGEN:	
<i>Breuer</i> , Von der UNESCO in die Generalversammlung – Palästina und die Vereinten Nationen (Payandeh)	137
<i>Neuendorf</i> , Bedeutung und Rezeption des Art. 6 Abs. 1 EMRK im deutschen und englischen Steuerrecht (Lammers)	139
<i>Sandkühler</i> , Recht und Staat nach menschlichem Maß (Kotzur)	142
Autorenverzeichnis.....	145

Editorial

Dieses Heft würdigt zunächst das zwanzigjährige Bestehen des MenschenRechts-Zentrums der Universität Potsdam (MRZ). *Eckart Klein*, der Gründungsdirektor, blickt auf die Gründung und Anfangszeit des Instituts zurück, *Norman Weiß* gibt einen Überblick über die im MRZ geleistete Forschungsarbeit und *Logi Gunnarsson* als geschäftsführender Direktor entwirft einen Ausblick auf künftige Forschungsthemen.

Der Aufsatzteil greift verschiedene Themen auf: *Ralf Alleweldt* erörtert mit Blick auf neuere Entwicklungen die Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *Berit Kristina Morris-Take* untersucht die extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention CERD und *Christoph Steiner* beschäftigt sich damit, ob Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken die Haltung nicht-westlicher Staaten zur "Responsibility to Protect" bestimmt.

Bijan Buyten bespricht das Urteil des EGMR Jones et al. ./ . Vereinigtes Königreich, bei dem es um Fragen der Staatenimmunität bei Foltervorwürfen ging. *Pascal Nägeler* legt den regelmäßig erscheinenden Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vor. Der in diesem Heft abgedruckte zweite Teil handelt von den Individualbeschwerdeverfahren des Jahres 2013. Drei Buchbesprechungen runden das Heft ab.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.

Norman Weiß *Pascal Nägeler*

Die Gründung des MenschenRechtsZentrums im Jahr 1994

Eckart Klein

Inhaltsübersicht

- I. Gründungsidee und Gründung
- II. Struktur, Unterbringung, Ausstattung
- III. Erste Arbeiten
- IV. Schluss

I. Gründungsidee und Gründung

Die konkrete Anregung, ein Institut zu gründen, das sich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes widmen sollte, kam vom damaligen Präsidenten des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in Straßburg Rolv Ryssdal.¹ Bei einem internationalen Kolloquium über „Menschenrechtsschutz in Europa“ (3.–5. Juni 1992), mit dem sich die Juristische Fakultät der nach der Wiedervereinigung neu errichteten Universität Potsdam der Öffentlichkeit vorstellte,² regte Ryssdal an,³ dass es gerade wegen der eben erst überwundenen Vergangenheit in den sog. neuen Ländern sinnvoll sei, sich intensiver mit dem Thema Menschenrechte zu beschäftigen – und gerade Potsdam sei dazu

prädestiniert.⁴ Beziehen konnte sich Ryssdal dabei auf eine Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats von 1979, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, die Einrichtung von Forschungseinrichtungen zum Thema Menschenrechte gerade auch an Universitäten zu fördern.⁵ Während in anderen Staaten dieser Vorschlag bereits aufgegriffen worden war,⁶ gab es in Deutschland bislang keine entsprechende universitäre Institution. Die Initiative wurde daher positiv aufgenommen und weckte insbesondere die Aufmerksamkeit des Ministeriums der Justiz des Landes Brandenburg, dem gegenüber auch das Bundesministerium der Justiz sein Interesse an der Errichtung eines solchen Instituts in Potsdam deutlich machte.⁷ Die Angelegenheit trat mit dem mir im

1 Der Gründungsausschuss der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam hatte die Idee einer intensiveren Befassung mit dem Thema Menschenrechte bereits zuvor in ganz allgemeiner Hinsicht erwogen und in diesem Sinn die im Text erwähnte Menschenrechtskonferenz vorgeschlagen; Herrn Hon.-Prof. Dr. Bonk, Richter am BVerwG a. D., der eine wichtige Rolle im Gründungsausschuss spielte, danke ich für weiterführende Anmerkungen.

2 Das Kolloquium wurde organisiert vom Gründungsdekan der Juristischen Fakultät Prof. Dr. Dr. h. c. Rolf Grawert, der die ersten Überlegungen zur Errichtung eines Menschenrechtszentrums maßgeblich mitgestaltet hat und dem ich gleichfalls herzlich für sehr hilfreiche Anmerkungen danke.

3 Thema des Vortrags war laut Konferenzprogramm „Europäischer Menschenrechtsschutz im Jahr 2000“.

4 Nach einem (dem Verf. in Kopie vorliegenden) Schreiben von Prof. Dr. Rolf Grawert an das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (Herr Thomann) des Landes Brandenburg vom 22. Juni 1993 wurde Ryssdal auf der Konferenz dabei von der Bundesministerin der Justiz Frau Leutheusser-Schnarrenberger und dem Direktor für Menschenrechte am Europarat Dr. Leuprecht unterstützt.

5 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (79) 16 on the Promotion of Human Rights Research in the Member States of the Council of Europe, angenommen am 13. September 1979.

6 So etwa in Österreich (Salzburg), Schweden (Lund), Norwegen (Oslo), Dänemark (Kopenhagen), Großbritannien (London), Irland (Galway), Niederlande (Utrecht), Frankreich (Paris), Spanien (Madrid) und Italien (Triest).

7 Schreiben des MDgt Dr. Meyer-Ladewig (BMJ) an den StS Dr. Faupel (Ministerium der Justiz Brandenburg) vom 6. Juli 1992 (liegt dem Verf. in Kopie vor). In dem Schreiben heißt es u. a.: „Ich meine, dass es gute Gründe gibt, als Standort für ein Menschenrechtsinstitut Potsdam ins Auge zu fassen. Der Europäische Menschenrechtsschutz spielt insbesondere für die Länder des früheren Ostblocks eine große Rolle. Veranstaltungen mit menschenrechtlichen Themen unter Beteiligung der östlichen Länder wären verdienstvoll. [...] Potsdam könnte [...] eine gewisse Brückenfunktion wahrnehmen.“ Auch das Auswärtige Amt stand einem

September 1992 erteilten Ruf an die Universität Potsdam und meinem damit denkbaren Wechsel von der Universität Mainz auf den neu geschaffenen Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht in ein neues Stadium, da nun eine konkrete personelle Anbindung des Projekts möglich erschien. Für mich selbst wurde die Errichtung eines Menschenrechtszentrums/-instituts in Potsdam zu einer wesentlichen Bedingung einer Rufannahme.⁸ Das Projekt wurde daher im Verlauf meiner Berufungsgespräche auf der Ebene des Ministeriums,⁹ der Universitätsleitung¹⁰ und der Fakultät¹¹ ausführlich diskutiert. Die Brandenburger Ministerien sahen sich allerdings einer gleichzeitigen Initiative der Europa Universität Viadrina in Frankfurt/Oder gegenüber, eben dort ein Menschenrechtsinstitut zu verankern.¹² Ich legte daher besonderen Wert darauf, dass die maßgeblichen Potsdamer Universitätsgremien die Errichtung eines solchen Instituts unterstützten. Demgemäß beschloss der Gründungssenat auf seiner Sitzung am 17./18. Februar 1993 die Gründung eines „An-Instituts für Menschenrechte und Min-

derheiten“ mit Sitz in Potsdam.¹³ Zutreffend wies indes Prof. Grawert in seinem Schreiben vom 22. Juni 1993 darauf hin, der Beschluss setze voraus, dass Dritte, z. B. ein Verein oder eine GmbH, als Träger einer solchen Einrichtung zur Verfügung stehen müssten, was aber nicht der Fall sei.¹⁴ Eindeutiger war die Positionierung der Potsdamer Juristischen Fakultät zugunsten der Errichtung eines Menschenrechtszentrums als universitäres Institut.¹⁵ Die Angelegenheit blieb trotzdem wegen der anhaltenden Ambitionen der Viadrina Universität offen. Ich erinnere mich gut eines plötzlichen Anrufs des damaligen Dekans Loschelder Ende November/Anfang Dezember 1993, mit dem er mir mitteilte: „Herr Klein, es brennt!“ Bezug wurde damit auf die Aufforderung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur genommen, innerhalb kürzester Frist eine Grundkonzeption der zu errichtenden Einrichtung vorzulegen; ein entsprechendes Ersuchen war auch an die Viadrina gerichtet.¹⁶ Offenbar sollte jetzt eine Entscheidung über den Sitz des Instituts getroffen werden. Am 3. Dezember 1993 legte ich dem Wissenschafts- und Justizministe-

solchen Projekt aufgeschlossen gegenüber. In einem Schreiben an den Gründungsrektor der Europa-Universität Viadrina Prof. Dr. Knut Ipsen und den Gründungsdekan der Juristischen Fakultät Potsdam Prof. Dr. Rolf Grawert vom 16. Oktober 1992 griff StS Dr. Faupel die Anregung des BMJ auf und bat die beiden Adressaten des Briefes um Anregungen zu dem Plan, im Land Brandenburg (!) ein Menschenrechtsinstitut zu errichten.

- 8 Vgl. meine Schreiben an das MWFK vom 5. November 1993 und 24. Februar 1994.
- 9 Wissenschaftsminister Dr. h. c. Hinrich Enderlein (1990–1994) sowie die Herren Krüger und Brandt.
- 10 Prof. Dr. Rolf Mitzner, Gründungsrektor der Universität Potsdam (1991–1995) und Kanzler Jens Prüß (1991–1994).
- 11 Gründungsdekan Prof. Dr. Rolf Grawert (1991–1993); Dekan Prof. Dr. Wolfgang Loschelder (1993–1994).
- 12 In einem in den Akten befindlichen Vermerk „Argumente für die Gründung des Menschenrechtsinstituts in Frankfurt (O)“ von Prof. Dr. Alexander v. Brünneck wird für die Viadrina argumentiert, weil in Frankfurt (Oder) „die Chancen für fruchtbare Kontakte zwischen Wissenschaftlern aus den herkömmlichen westlichen Demokratien und Wissenschaftlern aus Mittel- und Osteuropa am größten sind.“

- 13 Beschluss GS 26/24 vom 18.2.1993 (12:0:0).
- 14 Grawert (Fn. 4), S. 3. Dort (S. 1) auch der Hinweis auf den Beschluss des Gründungssenats.
- 15 Der einstimmige Beschluss des Fakultätsrats (12. Sitzung) vom 21. April 1993 lautet: „Der Fakultätsrat befürwortet nachdrücklich die Gründung eines ‚Zentralen Instituts für Menschenrechte in Deutschland‘ als universitäres Institut in Potsdam. Der Fakultätsrat misst einem derartigen Menschenrechtsinstitut eine besondere Bedeutung für das wissenschaftliche Profil der Fakultät, der Universität und des Landes Brandenburg bei.“
- 16 Rektor Wolfgang Loschelder (1995–2006) verwies auf die Schwierigkeiten, die mit der Ansiedlung des MRZ in Potsdam verbunden waren, als er in seiner Begrüßungsrede zu dem vom MRZ und dem Generalsekretariat des Europarats am 19.–20. September 1997 in Potsdam veranstalteten Kolloquium „The European Court of Human Rights – Organisation and Procedure“ Reports and Proceedings, S.V., ausführte: „Ich erinnere mich lebhaft an die Monate, in denen wir beide (sc. Loschelder, Klein) gegen die scharfe Konkurrenz anderer Hochschulen erbittert darum gekämpft haben, das Menschenrechtszentrum an den Standort Potsdam zu holen“ (Quelle). Vgl. auch die Begrüßungsrede des Rektors Loschelder in: E. Klein (ed.), *The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*, Colloquium Potsdam, 1–3 July 1999, MRZ Bd. 8 (2000), S. 15 (16).

rium ein mit „Konzeption des Menschenrechtszentrums“ betiteltes Papier (7 Seiten) vor, in dem es auszugsweise heißt:

„Mit dem MenschenRechtsZentrum (MRZ) soll eine bisher in Deutschland nicht vorhandene Schwerpunktbildung im Bereich der Menschenrechte auf Dauer ermöglicht werden. Zwar verfügen alle juristischen Fakultäten heute über Lehrstühle mit der Ausrichtung Völkerrecht, wobei der Schutz der Menschenrechte zwangsläufig Teil des Lehr- und Forschungsauftrags ist. Auch Politikwissenschaftler haben das Gebiet der Menschenrechte entdeckt. Selbstverständlich wird der Frage der Menschenrechte und ihres Schutzes auch von Seiten des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt, nicht zuletzt deshalb, weil einige seiner Direktoren Mitglieder der Straßburger Menschenrechtsorgane waren oder sind. Die Breite des Aufgabengebiets all dieser Institutionen erlaubt aber nicht in dem gewünschten Sinn eine Konzentration auf Bestandaufnahme und Entwicklungsperspektiven der Menschenrechte, wie sie notwendig ist und in anderen Staaten mit spezifisch dieser Aufgabe gewidmeten Instituten längst besteht. Ein deutsches Menschenrechtszentrum fügt sich daher in diese Landschaft nicht nur gut ein, sondern akzentuiert darüber hinaus die Völkerrechtsfreundlichkeit der Bundesrepublik Deutschland gerade in diesem Bereich, dessen internationale Einordnung Art. 1 Abs. 2 GG besonders unterstreicht: ‚Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.‘ Art. 2 Abs. 3 Verfassung Brandenburg bekräftigt dieses Bekenntnis ausdrücklich.“

Nach der „Konzeption“ sollte die Arbeit des MRZ von drei Seiten her einsetzen:

„(1) aus der Sicht des *Völkerrechts*, in dem die Menschenrechte eine revolutionierende Rolle spielen;

(2) aus der Sicht des *Europäischen Gemeinschaftsrechts*, in dem die dort geltenden Grundrechte eine gemeinsame Verfassungsschicht der Mitgliedstaaten bilden;

(3) aus der Sicht des *staatlichen Rechts*, das durch die völkerrechtlichen Menschenrechtsverpflichtungen selbst eine neue Dimension erhält und woraus Folgerungen zu ziehen sind.“

Offenbar hat die vorgelegte Konzeption überzeugt. Bereits am 6. Dezember 1993 teilte der Wissenschaftsminister Dr. Enderlein den Dekanen der Juristischen Fakultät in Potsdam und Frankfurt/O. seine Entscheidung mit, das „Zentrum für Menschenrechte“ in Potsdam anzusiedeln. Nach einem an mich gerichteten Schreiben des Wissenschaftsministeriums vom 11. Mai 1994 waren hierfür zwei Gründe maßgeblich:

„zum einen sind Vorstellungen und Projekt im Zusammenhang mit der im Juni 1992 von Professor Dr. Grawert an der Universität Potsdam initiierten und geleiteten Konferenz zum ‚Menschenrechtsschutz in Europa‘ entstanden, die bereits mit dieser Idee geplant wurde, zum anderen steht mit Ihnen ein national und international hervorragend ausgewiesener Fachmann zur Verfügung, der gerade auf diesem Gebiet intensiv arbeitet und die entsprechenden Verbindungen hat.“

Eine denkbare Zusammenarbeit mit interessierten Kollegen aus der Viadrina blieb zunächst offen. Allerdings wurde mir von dort bald signalisiert, dass nach der getroffenen Sitzentscheidung ein Interesse an einer institutionalisierten Kooperation nicht mehr bestehe.¹⁷ Somit konnte das Menschen-

¹⁷ Mein Schreiben vom 18. Mai 1994 an den Wissenschaftsminister Dr. Enderlein, S. 2.

RechtsZentrum¹⁸ am 1. Juli 1994 offiziell seine Arbeit aufnehmen.¹⁹

II. Struktur, Unterbringung, Ausstattung

1. Struktur und Organisation

Das MRZ ist zunächst als eines der zahlreichen interdisziplinären Zentren gegründet worden, mit denen die Universität Potsdam verschiedene aktuelle und in einem bestimmten Zeitrahmen zu bearbeitende Schwerpunkte setzen wollte. Allerdings ist das MRZ, anders als die übrigen elf interdisziplinären Zentren, „von Beginn an keine temporäre Gründung gewesen“.²⁰ Diese Tatsache hing einerseits mit der Verknüpfung der Leitung des MRZ mit meiner Berufung nach Potsdam zusammen, andererseits aber mit der dem MRZ gestellten Aufgabe, die nur im Wege eines Dauerauftrags sinnvoll behandelt werden kann. Es war deshalb klug, hieraus die Konsequenz zu ziehen und das MRZ seit Ende 2001 als „zentrale wissenschaftliche Einrichtung“ zu etablieren.²¹ Zur

selben Zeit wurde aber auch die Möglichkeit geschaffen, den interdisziplinären Ansatz entscheidend zu stärken, den das MRZ weitgehend bisher nur durch Konferenzthemen, an denen auch Vertreter anderer Disziplinen interessiert waren (Politikwissenschaftler, Philosophen, Historiker), realisieren konnte. Im Jahr 2001 erfolgte nämlich unter Beibehaltung des Namens die Fusion mit dem ebenfalls 1994 gegründeten „Interdisziplinären Zentrum für Gerechtigkeitsforschung“, das bislang von Prof. Dr. phil. Leo Montada (Universität Trier) geleitet worden war. Diese Fusion führte nicht nur zu einer erwünschten Verstärkung der personellen und finanziellen Ausstattung des MRZ, sondern eröffnete die Möglichkeit, die Leitung des Zentrums auf eine breitere interdisziplinäre Grundlage zu stellen. Prof. Dr. phil. Christoph Menke, Inhaber des Lehrstuhls für Ethik (Philosophische Fakultät) an der Universität Potsdam wurde im November 2001 Mitdirektor des Zentrums. Nach § 4 Abs. 1 der Satzung wird das MRZ „von zwei Personen (Vorstand) geführt, die Inhaber von Professuren mit einem besonderen Schwerpunkt im Bereich Menschenrechte sind. Dem Vorstand muss eine Vertreterin oder ein Vertreter der Rechtswissenschaft angehören.“

2. Von der Heinestraße in die August-Bebel-Straße

Ebenfalls in dieser Zeit (Oktober 2001) konnten Teile des Südflügels (Erdgeschoss) des Universitätsgebäudes August-Bebel-Straße 89 (Griebnitzsee) bezogen werden, in dem auch die Juristische Fakultät und die Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften untergebracht sind. Das MRZ war zunächst in der Heinrich-Heine-Str. 1, einem privaten Wohnhaus in der Nähe der Juristischen Fakultät, im Souterrain untergebracht. Die Universität hatte die Anmietung der Räume und die Möblierung vorgenommen,²² so dass dort bereits informell seit Juni 1994 die

18 Wie es letztlich zum Namen „Menschenrechtszentrum“ gekommen ist, ist mir nicht völlig erinnerlich. In dem umfangreichen Briefwechsel aller beteiligten Personen tauchen sehr verschiedene Bezeichnungen auf. Ich selbst habe meistens den Begriff Menschenrechtszentrum benutzt, auch in der von mir vorgelegten „Konzeption“. In einem Schreiben an das Wissenschaftsministerium regte ich am 8. September 1994 die offizielle Bezeichnung „Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam“ an. Die vom Ministerium unterbreitete Anregung, eine Umbenennung in „Institut für Menschenrechte“ vorzunehmen, habe ich nicht aufgegriffen. Maßgeblich war dabei für mich, dass im Ausland die meisten entsprechenden Institutionen „Human Rights Centre“ heißen oder so ins Englische übersetzt werden. So blieb es bei dem vorgeschlagenen „Menschenrechtszentrum“.

19 Die Ernennungsurkunde war mir am 30. Juni 1994 überreicht worden.

20 So der Abschlussbericht der Kommission zur Evaluierung des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam (Juni 1999), S. 10.

21 § 1 Satzung des MRZ vom 22. November 2001, Universität Potsdam – Amtliche Bekanntmachungen. Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Nr. 8 vom 28. Dezember 2001, S. 170. Vgl. dazu Rektor *Loschelder* Grußwort, in: MenschenRechts-Zentrum der Universität Potsdam (Hrsg.), 10 Jahre Menschenrechtszentrum 1994–2004, Festakt am 2. Juni 2004, S. 11 (13f.). Zum Begriff der

wissenschaftlichen Einrichtung § 72 BbgHG von 2008 (GVBl. I S. 318, zuletzt geändert 2010 (GVBl. I Nr. 35 S. 1).

22 Freilich fehlten beim Einzug noch Jalousien und Lampen sowie notwendiges technisches Gerät (z. B. Fax), dessen Beschaffung sich einige Zeit hinzog.

Arbeit aufgenommen werden konnte.²³ Die durchaus idyllische Lage hatte freilich ihre weniger schönen Kehrseiten. Bestimmte Räume waren schlecht beheizbar, vor allem aber erwies sich sehr schnell, dass die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten dem angesichts der bald stark ausgeweiteten Aktivitäten tatsächlichen Raumbedarf nicht (mehr) angemessen waren. Die wachsende menschenrechtliche Spezialbibliothek, insbesondere aber der mit der Fusion mit dem Zentrum für Gerechtigkeitsforschung verbundene personelle Aufwuchs machte den Umzug in die früher von der Universitätsbibliothek belegten Räume unabweisbar. Das MRZ hat noch heute dort seinen Sitz.

3. Ausstattung

Die bereits erwähnte im Dezember 1993 vorgelegte „Konzeption des Menschenrechtszentrums“ sah neben dem Direktor (Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Völker- und Europarecht) für die Aufbauphase „mindestens fünf Stellen (BAT II) für wissenschaftliche Mitarbeiter“ und „mindestens zwei studentische Hilfskräfte (à 19 Wochenstunden)“ sowie „zwei Ganztagschreibkräfte mit Fremdsprachenkenntnissen (englisch/französisch und osteuropäische Sprachen)“ vor. Diese zugegebenermaßen weit reichende Vorstellung ließ sich nicht realisieren. Der erste vom MRZ vorgelegte Jahresbericht 1994 vermerkt zur personellen Ausstattung neben der Direktorenstelle eine volle wissenschaftliche Mitarbeiterstelle (Assessor Norman Weiß), eine wissenschaftliche Hilfskraftstelle/halbe Stelle (Patrick von Braumnühl), eine studentische Hilfskraft/halbe Stelle (Dirk Engel) und Sekretärin/halbe Stelle (Nadica Markovica). Trotz des weit unter den entwickelten Vorstellungen bleibenden Personaltableaus war das MRZ in der Lage, dank des ungewöhnlich großen Engagements und Enthusiasmus der Beteiligten nicht nur die Arbeit aufzunehmen, sondern schon bald mit ersten Ergebnissen auf sich aufmerksam zu machen. Besondere Hervorhebung verdient dabei apl. Professor Dr. Norman Weiß, der

noch heute – wie zu Beginn – die Tätigkeit des MRZ anregt und bereichert, aber auch durch sein „institutionelles Gedächtnis“ und seine Kenntnis der Interna eine maßgebliche Stütze des Zentrums ist. Eine Verdoppelung des bescheidenen Personalbestandes erfolgte durch die Fusion mit dem Gerechtigkeitszentrum, doch konnte immer wieder die Zahl der Personalstellen durch Drittmittel, durch Teilnahme des MRZ an der Referendarausbildung und durch Praktikanten temporär erhöht werden.

Die von den Personalkosten unabhängige finanzielle Ausstattung betrug zunächst (1994) 20.000 DM für Sach- und Büromittel sowie Reisekosten und 40.000 DM für Bücher und Zeitschriften. Glücklicherweise konnte dieser für den Aufbau einer Spezialbibliothek viel zu geringe Betrag noch 1994 durch eine finanzielle Zuwendung des Bundesministeriums der Justiz in Höhe von 10.000 DM aufge bessert werden. Auch im späteren Verlauf gelang es, Drittmittel zu diesem Zweck einzuwerben. Besonders hilfreich war die in den Jahren 1997–1999 erfolgte Unterstützung der Robert-Bosch-Stiftung in Höhe von 96.500 DM. Auch an den in den Jahren 2002–2004 der Universität Potsdam für die Juristische, die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche und die Philosophische Fakultät von der Carl Friedrich von Siemens Stiftung zugewiesenen Büchermitteln in Höhe von ca. 650.000 € konnte das MRZ, auf deren Direktoren diese Zuweisung maßgeblich zurückging, erheblich partizipieren. Der Jahresbericht 1994 vermerkt, dass die Bibliothek am Ende des Jahres 318 Bände und 10 laufend bezogene Zeitschriften umfasste. Ende 1995 war der Bestand auf 700 Bände und 12 Zeitschriften angewachsen. Heute verfügt das MRZ über ca. 8.000 Bände und 25 fortlaufend gehaltene Zeitschriften und hat sich damit zu einer beachtlichen, auch von auswärtigen Besuchern viel genutzten Spezialbibliothek entwickelt.

23 Im WS 1993/94 und SS 1994 hatte ich neben fortbestehender Lehrtätigkeit in Mainz bereits vertretungsweise die Aufgaben des Lehrstuhls in Potsdam wahrgenommen.

III. Erste Arbeiten

Ungeachtet aller in der ersten Aufbauphase zwangsläufig weitgehend im Vordergrund stehenden organisatorischen und Beschaffungsarbeiten konnte der erste Jahresbericht bereits vermelden, dass neben Kontaktaufnahmen zum Österreichischen Institut für Menschenrechte in Salzburg und zum Europarat am 14. und 15. Dezember 1994 eine international besetzte Tagung zum Thema "The Institution of a Commissioner of Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations" in Potsdam stattgefunden hatte. Mit der Einrichtung eines UN Hohen Kommissars für Menschenrechte (1993), eines Kommissars des Rates der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören (1994) sowie eines KSZE Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (1992) war eine Schutzinstitution wiederbelebt worden, deren gedankliche Grundlage, Prävention von und möglichst schnelle Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen Thema der Konferenz war.²⁴ Zugleich wurde der Sachverstand der anwesenden Tagungsteilnehmer genutzt, über die weitere Arbeit des MRZ zu sprechen. Der Verfasser erinnert sich sehr dankbar an die in einer nicht einfachen Anfangsphase besonders wichtigen Vorschläge und Ermutigung.²⁵ Die Ergebnisse der Konferenz sind in zum Teil erweiterter Form in Band 1 der vom MRZ herausgegebenen Schriftenreihe erschienen, die zunächst vom Berlin Verlag Arno Spitz,²⁶

später ab Band 16 (2002) von dem Nachfolger, dem Berliner Wissenschafts-Verlag (BWV) betreut wurde, der noch heute diese schnell gewachsene Reihe verlegt.²⁷ Schon weniger als ein Jahr später konnte in erheblich größerem Kreis ein Kolloquium zum Thema „Stille Diplomatie oder Publizität?“ stattfinden, mit dem Vertreter des Auswärtigen Amtes, von Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft zusammengeführt wurden.²⁸ Seitdem wurde in jährlichem Takt mindestens eine größere Veranstaltung, zum Teil in Verbindung mit anderen Institutionen, durchgeführt.²⁹ Alle diese Kolloquien hätten ohne die finanzielle, zum Teil auch organisatorische Unterstützung öffentlicher und privater Institutionen nicht stattfinden können. Dankbar erwähnen möchte der Verfasser Auswärtiges Amt und Bundesministerium der Justiz, die VW-Stiftung, den German Marshall Fund der Vereinigten Staaten von Amerika und vor allem die Margarete-Markus-Charity, deren Gelder viele Jahre die unproblematische Finanzierung der Konferenztätigkeit

24 Referenten waren Dr. Dr. Alfred de Zayas (Genf), Niels Mikkelsen (Kopenhagen) und Ander Rönquist (Den Haag).

25 Besonders möchte der Verfasser dabei die Unterstützung von Prof. Dr. Dr. h. c. Rudolf Bernhardt (Heidelberg/Straßburg), MDgt Dr. Jens Meyer-Ladewig (BMJ, Bonn) und Prof. Dr. Herbert Petzold (Straßburg) dankbar hervorheben, die auch in späteren Jahren immer wieder bestätigt wurde.

26 Arno Spitz, der 2014 in hohem Alter verstorben ist, war ein Verleger alten Schlages. Das maßgebliche Gespräch fand während eines Abendessens in einem kleinen Restaurant wohl Ende 1994/Anfang 1995 in Potsdam-Babelsberg in der Nähe des MRZ statt. Wir wurden uns schnell einig, aber es wurde spät. Leider hatte Spitz sein Auto in einem Innenhof abgestellt, der dann verschlossen war, so dass er mit der S-Bahn nach Berlin zurückfahren und

am nächsten Morgen wieder nach Potsdam kommen musste, um das Auto abzuholen. Auch er gehört so neben vielen anderen zu den Personen, denen das MRZ zu Dank verpflichtet ist.

27 Zu dieser Reihe und den weiteren Publikationen des MRZ vgl. unten N. Weiß, Forschung am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam – Versuch einer Bilanz, S. 78 ff.

28 Eckart Klein (Hrsg.), Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte – Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen, MRZ Bd. 2 (1996).

29 Vgl. etwa das mit dem Generalsekretariat des Europarats im Jahr 1997 in Potsdam veranstaltete Kolloquium "The European Court of Human Rights", wobei es um Implementierungsprobleme des 11. Protokolls zur EMRK ging (Fn. 14), das gemeinsam mit dem Forschungszentrum für internationales Ausländer- und Asylrecht der Universität Konstanz (Prof. Dr. Kay Hailbronner) 1998 in Potsdam durchgeführte Symposium über „Einwanderungskontrolle und Menschenrechte – Immigration Control and Human Rights“ (Heidelberg 1999) sowie die mit dem Minerva Center for Human Rights (Hebrew University und Tel Aviv University) in Jerusalem 1999 organisierte Konferenz über Menschenwürde; dazu David Kretzmer/Eckart Klein (eds.), The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse (The Hague/London/New York 2002).

des MRZ ab 2001 bis in das Jahr 2010 hinein sicherte.³⁰

Die Tätigkeit des Menschenrechtszentrums entwickelte sich in den folgenden Jahren durchaus in die Richtung, welche die „Konzeption“ vorgezeichnet hatte. Ein vielleicht noch stärkerer Akzent als zunächst geplant wurde auf Forschung und Lehre im Bereich des internationalen, globalen Menschenrechtsschutzes gelegt, was mit meiner Wahl in den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (1995–2002) zu tun hatte, die zunächst nicht einkalkulierte Erfahrungen, Kontakte und Perspektiven eröffnete. Im Wesentlichen wurde aber an dem Konzept festgehalten, das Thema Menschenrechte aus der dreifachen Perspektive – national, regional, global – zu erfassen, um so zu einer Gesamtbetrachtung zu kommen, ohne dabei die normativen Ebenen zu verwischen.³¹

IV. Schluss

Im Rückblick ist Dankbarkeit für die vielfältig erhaltene Unterstützung beim Aufbau und der Arbeit des MRZ das alles andere überschattende Gefühl. Wenn schon fünf Jahre nach der Gründung des MRZ von der vom Rektor der Universität Potsdam eingesetzten Kommission zur Evaluierung des Menschenrechtszentrums im Jahr 1999 festgestellt wurde:

„Es (sc. das MRZ) bietet auf seinem Tätigkeitsfeld nahezu einzigartige Forschungs- und Lehrtätigkeiten in Deutschland und stellt schon deshalb für die Universität Potsdam ein wesentliches Element zur Profilbildung dar“³² – dann konnte dies nur durch die Anstrengung und das Engagement vieler Personen und Institutionen gelingen. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass dieses Fundament zukünftiger Erfolge auch weiterhin Bestand hat.

30 Den Zugang zu Margarete-Markus-Charity im Jahr 2000 eröffnete dankenswerter Weise Hon.-Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Bub.

31 Vgl. dazu *Eckart Klein*, Die Grundrechtsgesamt-lage, in: Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag (2012), S. 389ff.

32 Abschlussbericht (Fn. 20), S. 24.

Forschung am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam – Versuch einer Bilanz

Norman Weiß

Das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam (MRZ) hat als universitäre Einrichtung einen klaren Tätigkeitsschwerpunkt in der Forschung, da die Lehre durch die unterrichtenden Hochschullehrer in ihren jeweiligen Fakultäten durchgeführt wird. Diese Forschung wird von den Mitgliedern und Mitarbeitern des MRZ selbst, aber auch in Kooperation mit anderen Forschungseinrichtungen und in speziellen Projekten, wie Konferenzen und thematischen Sammelbänden, durchgeführt. Hinzu kommen Qualifikationsarbeiten, die sich in bestehende Forschungsvorhaben und Themenkomplexe einfügen oder diese ergänzen.

Auf diese Weise sind bislang achtunddreißig Bände in zwanzig Jahren entstanden. Vierzehn sind aus Konferenzen hervorgegangen, die das MRZ veranstaltete,¹ vier Sammelbände resultieren aus Vorlesungsreihen und Seminaren. Zwölf rechtswissenschaftliche Doktorarbeiten wurden von den Direktoren des MRZ betreut, sechs weitere hatten externe Betreuer. Eine Monographie

zur Menschenwürde beruht auf einer philosophischen Dissertation aus Frankfurt am Main, wurde aber in stark erweiterter Form publiziert und erschien zwischen 2007 und 2012 in drei Auflagen.²

Die Schriftenreihe, die durch die im Universitätsverlag Potsdam erscheinenden Studien zu Grund- und Menschenrechten (sechzehn Bände) sowie das MenschenRechtsMagazin (fünzig Hefte) ergänzt wird, deckt ein breites Themenspektrum ab. Dies spiegelt die Bandbreite der auf einundzwanzig Konferenzen erörterten Themen wieder; die Konferenzen waren zum Teil rein völkerrechtlich konzipiert,³ zum Teil wurden Forschungsthemen aus philosophischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive erörtert.⁴ Es gab aber auch Erweiterungen durch die Politikwissenschaft und die Kulturwissenschaften.⁵

Eine große Rolle im völkerrechtlichen Bereich spielen Schutzmechanismen: Menschenrechts- und Minderheitenschutzkommissare,⁶ die Vertragsorgane⁷ und andere

1 Daneben sind Konferenzergebnisse außerhalb der Schriftenreihe publiziert worden: *Eckart Klein et al.* (eds.), *The European Court of Human Rights – Organisation and Procedure – Questions concerning the implementation of Protocol No. 11 to the ECHR*, 1998; *Kay Hailbronner/Eckart Klein* (Hrsg.), *Einwanderungskontrolle und Menschenrechte*, 1999; *Eckart Klein* (Hrsg.), *20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*, 2000; *Kay Hailbronner/Eckart Klein* (Hrsg.), *Flüchtlinge – Menschenrechte – Staatsangehörigkeit. Menschenrechte und Migration*, 2002; *David Kretzmer/Eckart Klein* (eds.), *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, 2002; *Andreas Zimmermann* (Hrsg.), *Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem*, 2011. Neben diese eigenständigen Publikationen tritt die Veröffentlichung der Ergebnisse einer Konferenz aus dem Jahre 2007 unter dem Titel *“The Protection of Human Rights by United Nations Charter Bodies”* in: *Human Rights Law Journal* 29 (2008) 1–5, S. 1–45.

2 *Paul Tiedemann*, *Menschenwürde als Rechtsbegriff*, 2007, 2. Aufl. 2010, 3. Aufl. 2012.

3 Z. B. *Eckart Klein* (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998.

4 Z. B. *Eckart Klein/Christoph Menke* (Hrsg.), *Der Mensch als Person und Rechtsperson – Grundzüge der Freiheit*, 2011.

5 Z. B. *Eckart Klein/Christoph Menke* (Hrsg.), *Menschheit und Menschenrechte – Probleme der Universalisierung und Institutionalisierung*, 2002; *Eckart Klein/Christoph Menke* (Hrsg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre nach der Weltmenschrechtskonferenz 1993 in Wien*, 2008.

6 *Eckart Klein* (Hrsg.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1994.

7 *Klein* (Fn. 2), *Monitoring System*; *Klein et al.* (Fn. 1), *The European Court*; *Klein* (Fn. 1), *20 Jahre CEDAW*.

Verfahren⁸ werden in den Konferenzen der ersten Jahre erörtert, mit denen sich das MRZ international vernetzt und den Bezug zur Praxis und zur Zivilgesellschaft herstellt. Aber auch Dissertationen behandeln Schutzmechanismen: neben die generelle Übersicht⁹ treten Arbeiten, die sich einzelnen Organen oder Mechanismen widmen.¹⁰ Mechanismen und Schutzgarantien beeinflussen sich wechselseitig, wie eine Dissertation herausarbeitet, die sich dem Phänomen der Überschneidungen im Menschenrechtsschutz widmet.¹¹

Ein wichtiges Forschungsthema war über die Jahre hinweg der Schutz von Minderheiten¹² und anderen gefährdeten Gruppen.¹³ Dabei lassen sich durchaus Verschiebungen erkennen, von eher klassischen Fragestellungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten hin zu neueren Diskriminierungsthemen wie sexueller Identität. Der Wandel von Bedrohungslagen und Themengewichtungen

war in den zurückliegenden Jahren bereits an den Themen Massenvertreibungen,¹⁴ Bioethik¹⁵ und demographischer Wandel¹⁶ sowie am „Dauerthema“ Religionsfreiheit¹⁷ zu erkennen; dies soll auch weiterhin ein Leitfaden für die Arbeit des MRZ bleiben.¹⁸

Die Verletzung von Menschenrechten durch private Akteure¹⁹ und die Aufgabe internationaler Organisationen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern,²⁰ sind Vertiefungen der grundlegenden Pflichtdimensionen von Menschenrechten, die mehrfach thematisiert wurden.²¹ Der Schutz des Eigentums²² wurde aus juristischer Perspektive untersucht, das verwandte und sich durchaus spannungsreich dazu verhaltende Thema der Gerechtigkeit²³ aus philosophischer. Ob Glück in der heutigen Zeit ein Politikziel sein solle, erscheint in diesem Zusammenhang keine überraschende Fragestellung; auch ihr galten Untersuchungen.²⁴ Welche Besonderheiten der Menschenrechtsschutz

8 Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität? – Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte – Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen*, 1996.

9 Katrin Weschke, *Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte*, 2001.

10 Tatjana Maikowski, *Staatliche Kooperationspflichten gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof*, 2002; Elisabeth Küttler, *Die Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina*, 2003; Wibke Dörre, *Der Beschwerdegegenstand im Verfahren der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 2003.

11 Heike Stender, *Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz – Zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen*, 2004.

12 Christian Scherer-Leydecker, *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen – Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, 1997; Dirk Engel, *Die sprachliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht*, 2002; Jessica Heun, *Minderheitenschutz der Roma in der Europäischen Union*, 2011.

13 Obasi Okafor-Obasi, *Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara*, 2001; Eckart Klein (Hrsg.), *Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002; Rebekka Wiemann, *Sexuelle Orientierung im Völker- und Europarecht*, 2012; Philipp Wennholz, *Ausnahmen vom Schutz vor Refoulement im Völkerrecht*, 2014.

14 Sonja Köhler, *Das Massenvertreibungsverbot im Völkerrecht*, 1999.

15 Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), *Menschenrechte und Bioethik*, 2004.

16 Eckart Klein (Hrsg.), *Globaler demographischer Wandel und Schutz der Menschenrechte*, 2005.

17 Eckart Klein (Hrsg.), *Meinungsausdrucksfreiheit versus Religions- und Glaubensfreiheit*, 2007. Auch die Konferenz des Jahres 2014 war dem Thema gewidmet.

18 Hierzu die Beispiele bei Logi Gunnarsson, *Künftige Forschungsaufgaben des MenschenRechts-Zentrums*, in diesem Heft Seite 82 ff.

19 Katja Wiesbrock, *Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private*, 1999.

20 Ekkehard Strauss, *Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe internationaler Organisationen*, 2001.

21 Eckart Klein (Hrsg.), *The Duty to Protect and Ensure Human Rights*, 2000; Klein/Menke (Fn. 4), *Menschheit*; Klein/Menke (Fn. 4), *Universalität*.

22 Eva Reininghaus, *Eingriffe in das Eigentumsrecht nach Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK – Eingriffe in das Recht auf Achtung des Eigentums und ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen*, 2002.

23 Christoph Menke/Julia Rebutisch (Hrsg.), *Axel Honneth: Gerechtigkeit und Gesellschaft – Potsdamer Seminar*, 2008.

24 Andrea Kern/Christoph Menke (Hrsg.), *Raymond Geuss – Glück und Politik – Potsdamer Vorlesungen*, 2004.

in der Situation des Kalten Krieges erfuhr, wird oftmals angedeutet; im MRZ entstand eine Untersuchung,²⁵ die die unterschiedlichen Konzepten in Ost und West analysierte und deren Einfluß auf die Normsetzung und auf die Überwachungstätigkeit des Menschenrechtsausschusses untersuchte.

Eine besondere Bewährungssituation für die Achtung der Menschenrechte stellt der bewaffnete Konflikt dar, in dem nach zutreffender Auffassung eben nicht alles Friedensrecht verdrängt wird und somit die Frage nach der Bedeutung der Menschenrechte und ihrer räumlichen Geltung gestellt werden muss.²⁶

Rechtsgrundlagen von Menschenrechten können sowohl völkerrechtliche Verträge als auch Völkergewohnheitsrecht sein. Rechtsfragen des gewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes waren Gegenstand einer vom MRZ veranstalteten Tagung;²⁷ vertragsrechtliche Spezialfragen wurden u. a. in einer in die Schriftenreihe aufgenommenen Dissertation²⁸ behandelt. Der Menschenrechtsschutz hat jedoch auch eine – nicht zu vernachlässigende – innerstaatliche Komponente. Anlässlich des 250-jährigen Todestages von Montesquieu wurde im Jahr 2005 eine Konferenz zum Zusammenhang von Gewaltenteilung und Menschenrechten veranstaltet, deren Ergebnisse starke Beachtung fanden.²⁹

Beginnend mit dem Wintersemester 1995/96 fand zehn Jahre lang die Vortragsreihe „Aus-

gewählte Fragen des Menschenrechtsschutzes“ statt. Zwei Sammelbände dokumentieren die Forschung von Angehörigen des MRZ und auswärtiger Referenten.³⁰

Die jüngste, rechtzeitig zum zwanzigsten Institutsjubiläum erschienene Veröffentlichung geht auf eine Konferenz zurück, die im Jahr 2013 das 60-jährige Inkrafttreten der Europäischen Menschenrechtskonvention würdigte und nach ihren Zukunftsperspektiven fragte.³¹

Die Forschungstätigkeit im MRZ erschöpft sich naturgemäß nicht in den Veröffentlichungen der Schriftenreihe; auf die Studien zu Grund- und Menschenrechten sowie das MenschenRechtsMagazin wurde eingangs bereits hingewiesen. Aber darüber hinaus wurde eine Vielzahl von Veröffentlichungen vorgelegt, von denen hier nur eine kleine Auswahl erwähnt werden kann.

Am Anfang steht hier eine kurze Schrift, die einen heute allgemein akzeptierten Paradigmenwechsel analysiert.³² Über die Jahre finden sich mehrere Darstellungen des Schutzes und der Durchsetzung von Menschenrechten,³³ er-

25 Friederike Brinkmeier, Der Einfluß des Kalten Krieges auf den internationalen Menschenrechtsschutz – Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor und nach dem Mauerfall, 2004.

26 Dirk Lorenz, Der territoriale Anwendungsbereich der Grund- und Menschenrechte – Zugleich ein Beitrag zum Individualschutz in bewaffneten Konflikten, 2005; Christian Johann, Menschenrechte im internationalen bewaffneten Konflikt, 2012.

27 Eckart Klein (Hrsg.), Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht, 2003.

28 Bianca Hofmann, Beendigung menschenrechtlicher Verträge. Rechtliche und faktische Schranken, 2009.

29 Eckart Klein (Hrsg.), Gewaltenteilung und Menschenrechte, 2006, 2., überarbeitete Aufl. 2010.

30 Norman Weiß/Dirk Engel/Gianni d'Amato, Menschenrechte – Vorträge zu ausgewählten Fragen, 1997; Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004.

31 Andreas Zimmermann (Hrsg.), 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention – Die Konvention als „living instrument“, 2014.

32 Eckart Klein, Menschenrechte. Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1996.

33 Eckart Klein, Die Verantwortung der Vertragsparteien – Überlegungen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtung, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 243–258; Norman Weiß, Menschenrechtsschutz, in: Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, 2007, S. 163–188; Eckart Klein, Der Schutz der Grund- und Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VI/1 2010, § 150, S. 593–660.

gänzt durch wissenschaftlich fundierte, praktische Handreichungen.³⁴

Der philosophische Zweig des MRZ trat nach 2001 ebenfalls mit Veröffentlichungen außerhalb der MRZ-eigenen Publikationen hervor und erhöhte so die Sichtbarkeit des MRZ deutlich. Die „Philosophie der Menschenrechte“³⁵ ragt hier heraus, steht aber nicht alleine.³⁶

Verschiedene Drittmittelprojekte zum Thema Menschenrechtsbildung und Menschenrechtskonzeptionen, an denen das MRZ beteiligt war, waren ebenfalls sehr ertragreich.³⁷ Ein vom DAAD gefördertes Netzwerkprojekt zum Menschenrechtsschutz in Deutschland und auf dem westlichen Balkan im Jahr 2012 diente dem Erfahrungsaustausch und der praxisorientierten Vermittlung von Lösungsansätzen, insbesondere im Minderheitenschutz.

34 *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt: Ein Handbuch für die Praxis, 2. Auflage 2007; *Klaus Hüfner/Anne Sieberns/Norman Weiß*, Menschenrechtsverletzungen – Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, 3. Aufl. 2012 (2. Aufl. 2004).

35 *Christoph Menke/Arnd Pollmann*, Philosophie der Menschenrechte, 2007, 3. Aufl. 2012.

36 *Arnd Pollmann*, Würde nach Maß, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 4/2005, S. 611–619; *Christoph Menke*, The ‘Aporias of Human Rights’ and the ‘One Human Right’: Regarding the Coherence of Hannah Arendt’s Argument, in: Social Research, Vol. 74, No. 3, Fall 2007, S. 739–762.

Künftige Forschungsaufgaben des MenschenRechtsZentrums

Logi Gunnarsson

I.

Im Foyer der Humboldt-Universität zu Berlin steht noch an prominenter Stelle am Treppenaufgang die 11. Feuerbachthese von Karl Marx: „Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert, es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“¹ Ich werde oft gefragt, warum *Forschung* eine der Hauptaufgaben des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam sei. Die stillschweigende Annahme der Fragenden ist dabei offenbar, dass es doch klar sei, welche Menschenrechte es gebe. Es komme nur darauf an, sie erfolgreich umzusetzen. Das MenschenRechtsZentrum hat tatsächlich andere Aufgaben als Gerichte, die Menschenrechtsangelegenheiten rechtsverbindlich klären, oder Menschenrechtsorganisationen, deren Hauptaufgabe in der Aufklärung und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen besteht. Das MenschenRechtsZentrum hat aber nicht weniger als diese anderen Akteure den Zweck, Menschenrechte zu verteidigen. Es spielt dabei nur eine andere Rolle. Entgegen dem durch die Feuerbachthese nahegelegten Eindruck besteht nicht notwendigerweise ein Widerspruch zwischen Weltinterpretation und Weltveränderung. Die Forschung zu Menschenrechten spielt eine entscheidende Rolle bei deren erfolgreicher Umsetzung. Dies möchte ich anhand von einem Beispiel erläutern, um später auf einige mögliche Zukunftsaufgaben des MenschenRechtsZentrums einzugehen, die in der Forschung bearbeitet werden müssen, damit Men-

schenrechte in den Veränderungen der Zeit nicht auf der Strecke bleiben.

Im Artikel 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) steht: „Jeder hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.“² Handelt es sich dabei um ein Menschenrecht, nur weil es in der AEMR steht? Nichts kann deshalb als Menschenrecht gelten, weil es in irgendeinem bestimmten Dokument steht, auch wenn dieses Dokument die AEMR ist. Warum ist denn etwas überhaupt ein Menschenrecht und welche Menschenrechte gibt es? Diese allgemeine und grundsätzliche Frage wird stets ein wichtiger Gegenstand von Forschungen zu Menschenrechten sein. So muss die Frage erlaubt sein, ob dieser Satz aus Artikel 27 überhaupt ein Menschenrecht zum Ausdruck bringt. Ich denke nicht, dass eine solche Frage für alle Artikel der AEMR sinnvoll gestellt werden kann: Manche Artikel – wie beispielsweise das Folterverbot – drücken ohne Frage Menschenrechte aus. In einer offenen Forschung über das Wesen der Menschenrechte muss aber die Frage erlaubt sein, ob alle Artikel der AEMR und anderer Menschenrechtsdokumente Menschenrechte zum Ausdruck bringen und ob nicht zusätzliche Artikel nötig sind, um wichtige Menschenrechte zu formulieren.

An dieser Stelle geht es mir aber weniger um mögliche Änderungen, Interpretationen oder Ergänzungen, die im zeitlosen Wesen der Menschenrechte selbst gründen, sondern um eventuelle Revisionen oder Supplementierungen von Menschenrechtsdokumenten und Gesetzen, die erst aufgrund von faktischen Entwicklungen zum Thema von Menschenrechtsforschung werden müssen. Neue und nicht mehr zurück-

1 Sie steht dort in der von Friedrich Engels redigierten Fassung, zitiert nach *Karl Marx, Friedrich Engels, Ausgewählte Schriften* Bd. 2, Berlin Dietz 1952, S. 378, und wurde dort 1953 auf Anordnung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands angebracht. Vgl. *Volker Gerhardt* (Hrsg.), *Eine angeschlagene These: die 11. Feuerbach-These im Foyer der Humboldt-Universität zu Berlin*, Berlin 1996.

2 UN-Dok. A/RES/217.

drehbare faktische Entwicklungen werden manchmal herangezogen, um das Überdenken von bestehendem Recht zu fordern. So wird beispielsweise im Grundsatzprogramm der Piratenpartei Deutschland argumentiert: „Da sich die Kopierbarkeit von digital vorliegenden Werken technisch nicht sinnvoll einschränken lässt und die flächendeckende Durchsetzbarkeit von Verboten im privaten Lebensbereich als gescheitert betrachtet werden muss, sollten die Chancen der allgemeinen Verfügbarkeit von Werken erkannt und genutzt werden.“³ Keine rein faktische Entwicklung kann ein Menschenrecht in Frage stellen. Aber angesichts solcher technischen Entwicklungen muss über den obigen Satz aus Artikel 27 der AEMR neu gedacht werden. Als der Satz 1948 seinen Weg in die AEMR fand, stellte sich die Frage nach der universellen digitalen Zugänglichkeit von Werken einfach nicht. Es muss darüber nachgedacht werden, ob „das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen“, die einer Person „als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen“ ein Menschenrecht ist, ob es auf einem Menschenrecht basiert, auch wenn es selbst keines ist, oder ob es überhaupt ein Recht ist. Warum sollte ein Menschenrecht auf den Schutz materieller Interessen, die aus solcher Urheberschaft erwachsen, bestehen? Es geht hier nicht darum, diese Fragen oder andere Fragen, die im Folgenden thematisiert werden, zu beantworten. Es geht lediglich darum, zu erläutern, wie faktische Entwicklungen ein Neudenken über Menschenrechte erforderlich machen können.

II.

Ich bin der Meinung, dass sich die wichtigsten Aufgaben für Menschenrechtsforschung der nächsten zwanzig Jahre aus faktischen Entwicklungen ergeben. Digitale Kopierbarkeit und ihre Spannung mit dem Urheberrecht stellt sicher nicht die wichtigste Herausforderung für den Menschenrechts-

diskurs dar und sollte nur als Einstiegsbeispiel dienen. Faktische Entwicklungen wie die folgenden bringen gravierende Herausforderungen für das Verstehen und den Schutz von Menschenrechten mit sich: Globalisierung der Produktionsverhältnisse; die mit der Globalisierung verbundene Ökonomisierung politischer und sozialer Verhältnisse; der ungebremste Fluss von Informationen und die unbegrenzte Einsehbarkeit von Kommunikation und die damit verbundene Entprivatisierung menschlicher Verhältnisse; massenhafte Flucht vor Krieg und Elend; Multikulturalisierung von Gesellschaften; Massentierhaltung; technische und biologische Eingriffe in die Natur und in das menschliche Erbgut; Klimawandel und andere Umweltbedrohungen. Im Folgenden möchte ich nur kurz auf einige der menschenrechtsrelevanten Fragen eingehen, die diese Entwicklungen aufwerfen, und beginne mit den letztgenannten Begebenheiten.

Artikel 1 AEMR beginnt mit dem Satz „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Es ist deutlich, dass die Verfasser/innen der AEMR sich damit beschäftigen, wie man die Rechte von Menschen sichern kann, die bereits geboren sind. Es wird nicht daran gedacht, dass Menschen möglicherweise bereits vor ihrer Geburt in ihren Rechten beschnitten werden können. Man muss hier drei Themenfelder unterscheiden, die so implizit von der AEMR ausgeblendet werden: 1. Inwiefern ist ein menschliches Lebewesen vor seiner Geburt Träger von Würde und Rechten? 2. Wenn die Eigenschaften eines bestimmten neugeborenen Menschen das Resultat technischer Eingriffe in das menschliche Genom sind, hat man nicht sein Recht auf Freiheit oder andere Rechte bereits vor seiner Geburt eingeschränkt? 3. Wenn wir durch unser kollektives Verhalten dafür verantwortlich sind, dass in Zukunft aufgrund der Zerstörung der Umwelt ganze Staatsgebiete unbewohnbar werden, haben wir nicht die Rechte zukünftiger Generationen verletzt? Es soll nicht suggeriert werden, dass diese Fragen unbeantwortbar sind. Der entscheidende Punkt ist, dass die AEMR und andere frühe Menschenrechtsdokumente auf den ersten Blick nicht den begrifflichen Rahmen

3 Piratenpartei Deutschland (Hrsg.), Grundsatzprogramm Piratenpartei Deutschland, Berlin 2013, 2. Auflage, S. 11. Inwiefern mit diesem Argument das Urheberrecht in Frage gestellt werden soll, soll hier nicht diskutiert werden; vgl. S. 12.

bieten, der notwendig ist, um auf diese Fragen einzugehen. Es muss gefragt werden, ob Menschenrechte so zu verstehen sind, dass Menschen im Sinne der Fragen 1 und 2 bereits vor ihrer Geburt in ihren Menschenrechten verletzt werden können und ob zukünftige Menschen Menschenrechte haben, die im Sinne von Frage 3 verletzt werden können.

Eine weitere Gruppe von Lebewesen, um deren angemessene Behandlung es in der AEMR und den meisten anderen Menschenrechtsdokumenten nicht geht, sind nichtmenschliche Tiere. Vielleicht sind neuere faktische Entwicklungen nicht nötig gewesen, um sich über Tierschutz Gedanken zu machen, aber die Entwicklung der Massentierhaltung der letzten Jahrzehnte und neuere wissenschaftliche Erkenntnisse über tierisches Leben verleihen dem Thema zusätzliche Dringlichkeit. Eine angemessene Konzeption von Menschenrechten verlangt, dass man die Rechte von Menschen nicht unabhängig von der angemessenen Behandlung von nichtmenschlichen Tieren denkt.

In Artikel 12 AEMR steht: „Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr [...] ausgesetzt werden.“ Einerseits steht hier das Wesentliche bezüglich der Kommunikation in Zeiten des Internets: Niemand darf willkürlichen Eingriffen in Privates oder in seine Kommunikation ausgesetzt werden. Andererseits gab es zur Zeit der Verfassung der AEMR einfach nicht die diversen heutigen Möglichkeiten, automatisch Informationen über Menschen zu sammeln und zu speichern, während die Menschen Tätigkeiten nachgehen, denen sie auch 1948 nachgegangen sind: eine Nachricht an einen Freund versenden, nach einem Buch recherchieren, den Kühlschrank öffnen, spazieren gehen, einkaufen, eine Reise buchen, usw. Ist es ein willkürlicher Eingriff in mein Privatleben, wenn Großkonzerne meine Bewegungen – zu Hause, im öffentlichen Raum und in Geschäften – über ein Smartphone oder ein anderes Gerät, das ich freiwillig erworben habe und freiwillig bei mir trage, registrieren, speichern und auswerten? Um menschenrechtlichen Schutz

der Privatsphäre zu gewährleisten, muss nicht nur über dieses Menschenrecht neu nachgedacht werden, sondern überhaupt über den Begriff und den Wert des Privaten in einer zunehmend entprivatisierten Welt.

Artikel 21 AEMR enthält folgende Bestimmungen: „Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken [...] Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt [...]“ In der Formulierung wird deutlich, dass die Verfasser/innen an den Nationalstaat und seine Gestaltung durch die eigenen Bürger dachten. Wie die Diskussionen über das gerade in Verhandlungen stehende Abkommen zwischen der EU und den USA, das oft „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP)⁴ genannt wird, zeigen, muss in einer globalisierten Welt neu darüber nachgedacht werden, wie das Menschenrecht auf die „Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten“ verstanden und gesichert werden kann. Auch wenn dieses Menschenrecht auf demokratische Selbstbestimmung sich vielleicht schwerer als manche andere Menschenrechte als einklagbares Menschenrecht formulieren lässt, muss die Diskussion um demokratische Selbstbestimmung zentraler Teil des Menschenrechtsdiskurses sein. Dies gilt auch speziell für Forschungen am MenschenRechtsZentrum. In der Satzung des Zentrums wird an erster Stelle als besondere Aufgabe Folgendes formuliert: „Forschung und Lehre auf dem Gebiet der Menschenrechte im Kontext des Problems gerechter Ordnung.“⁵ Dieser Verweis auf „gerechte Ordnung“ bringt mich auch zu einer weiteren wichtigen künftigen Forschungsaufgabe.

Artikel 22 AEMR lautet: „Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berück-

4 Vgl. ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/ (zuletzt besucht am 14. Januar 2015).

5 Satzung des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam vom 22. November 2001, § 2, Abs. 2 Nr. 1.

sichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.“ Die Formulierung „unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates“ kann man so verstehen, dass dieses Recht damit gewissermaßen zur Angelegenheit des jeweiligen Staates gemacht wird. Es ist sowieso eine grundsätzliche Frage, ob dieser Anspruch auf Rechte, die die Würde eines Menschen sichern sollen, abhängig vom Mittel eines Staates gemacht werden darf. Aber an dieser Stelle geht es mir darum, dass in einer Welt globaler Produktionsverhältnisse für die „soziale Sicherheit“ eines Menschen andere Akteure als nur der Staat, in dem dieser Mensch lebt, maßgeblich verantwortlich sein können. Es muss daher darüber diskutiert werden, welche Akteure für die Wahrung der Menschenrechte des Artikels 22 verantwortlich sind. Außerdem muss die Rolle und Bedeutung des Würdebegriffs in Artikel 22 und 23 (aus Artikel 23: „Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert [...]“) auch bezüglich der Bewertung deutscher Sozialgesetze wie des Arbeitslosengeldes II thematisiert werden.

Menschen, die auf einer versuchten Flucht nach Europa im Mittelmeer ertrinken, sind nicht alle auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung. Viele wollen ihrem wirtschaftlichen Elend entkommen. In Artikel 14 AEMR heißt es: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Angesichts einer dramatischen Flüchtlingslage muss jetzt und in Zukunft über Asylrecht geforscht werden. Aber diese Diskussion muss auch in Zusammenhang mit möglicher Verantwortung westlicher Akteure für wirtschaftliches Elend in anderen Weltteilen geführt

werden, die gerade im Kontext von Artikel 22 thematisiert wurde.

Wie das Minarettverbot in der Schweiz⁶ und das Burkaverbot in Frankreich⁷ zeigen, macht die Entwicklung multikultureller Gesellschaften die Deutung des Rechts auf Religionsfreiheit noch dringender als zuvor. In Artikel 18 AEMR wird erläutert, dass das Recht auf Religionsfreiheit die Freiheit einschließt, „seine Religion [...] in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.“ Verstoßen diese Verbote gegen die Freiheit, die eigene Religion auszuüben? Oder ist das Erlauben des Tragens von Burkas in der Öffentlichkeit selbst eine Verletzung der menschenrechtlichen Gleichstellung der Geschlechter? Diese und ähnliche Fragen waren Thema der Tagung „Menschenrechte und Religion – Kongruenz oder Konflikt?“, die am 13. und 14. November 2014 anlässlich des 20-jährigen Bestehens des MenschenRechtsZentrums veranstaltet wurde. Solche Fragen werden in Zukunft Thema von Forschungen am Zentrum bleiben.

III.

Mit diesen Ausführungen sind die zukünftigen Forschungsthemen und andere Aufgaben des MenschenRechtsZentrums natürlich nicht erschöpft. Mit ihnen sollte nur deutlich gemacht werden, dass faktische Entwicklungen menschenrechtliche Forschungsfragen aufwerfen, deren Beantwortung keine reine Interpretation der Welt bedeuten, sondern Veränderungen in bestehender Rechtslage und Politik fordern wird.⁸

6 Bundesrat 2010, Bundesratsbeschluss über die Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“ vom 12. Juni 2009 (BBI 2009 4381) vom 5. Mai 2010 (BBI 2010 3437), Bern, Schweizerische Eidgenossenschaft.

7 LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

8 Ich danke Ulrike Mürbe und Pascal Nägler für die gründliche redaktionelle Bearbeitung und die hilfreichen Hinweise.

Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen

Ralf Alleweldt

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Bekenntnis zur Konvention und zum Individualbeschwerderecht
- III. Einzelrichterbesetzung
- IV. Entscheidung über Wiederholungsfälle durch die Dreierausschüsse
- V. Die neue Zulässigkeitsbedingung: „Erheblicher Nachteil“
- VI. Die Protokolle Nr. 15 und 16 zur EMRK
- VII. Abschließende Bemerkungen

I. Einleitung

In seinem Jahrespressegespräch im Januar 2014 teilte der Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte der Fachöffentlichkeit mit, dass zum 31. Dezember 2013 weniger als 100 000 Beschwerden beim Gerichtshof anhängig waren.¹ Nachdem die Zahl der Beschwerden seit Jahrzehnten immer weiter angestiegen war – bis zu einem Höchststand von 160 000 im September 2011 –, ist es dem Gerichtshof offenkundig gelungen, einen erheblichen Teil seines Verfahrensrückstands abzarbeiten.

Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit zwei Begebenheiten aus dem Jahre 2010: Zum einen wurde in diesem Jahr auf einer Regierungskonferenz die „Erklärung von Interlaken“ über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einschließlich eines damit verbundenen Aktionsplans beschlossen,² die weitere Konferenzen in

Izmir (2011) und Brighton (2012)³ nach sich zog und sodann zur Annahme zweier neuer Protokolle zur EMRK (Nr. 15 und 16)⁴ im Ministerkomitee des Europarates führte. Zum anderen trat im Juni 2010 das Protokoll Nr. 14 zur EMRK in Kraft, das unter anderem darauf abzielte, die Arbeitskraft der Richter effektiver zu nutzen und so die Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs zu stärken. Im Anschluss an einen früheren Beitrag⁵ werden im folgenden einige Aspekte des „Interlaken process“ und die Anwendung des Protokolls Nr. 14 durch den Gerichtshof näher beleuchtet. Es wird versucht einzuschätzen, wie weit die bisher erreichten Fortschritte dazu beitragen könnten, die langfristige Wirksamkeit des Konventionssystems sicherzustellen.⁶

Die wesentlichen Ursachen für die vielfach beklagte Verfahrensflut vor dem EGMR werden noch immer übereinstimmend⁷ wie folgt beschrieben

unter www.echr.coe.int unter The Court/Reform of the Court/Conferences.

1 European Court of Human Rights, Press conference, President Dean Spielmann, 30. Januar 2014. www.echr.coe.int/Documents/Speech_20140130_Spielmann_JY_PC_ENG.pdf (zuletzt besucht am 02. Dezember 2014). – Artikel ohne weitere Angabe beziehen sich auf die EMRK.

2 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, 19. Februar 2010; online verfügbar

3 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir Declaration, 27. April 2011; Brighton Declaration, 20. April 2012, beide Erklärungen online verfügbar wie die Interlaken Declaration (Fn. 2). Zum Ganzen *Beate Rudolf*, Brighton Revisited – Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, in: Mensch und Recht. Festschrift für Eibe Riedel zum 70. Geburtstag, 2013, S. 331–351.

4 Council of Europe Treaty Series No. 213 (Protokoll Nr. 15) u. 214 (Protokoll Nr. 16).

5 Ralf Alleweldt, Die Erklärung von Interlaken über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, MenschenRechtsMagazin 2010, S. 91–96.

6 Interlaken Declaration (Fn. 2), Ziff. 11.

7 S. Izmir Declaration (Fn. 3), Follow-up plan Abschnitte A 1, B, E; Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 3, 6, 17, 18, 20 c, 32, 33.

- die große Zahl der Beschwerden, die letztlich für unzulässig erklärt oder aus dem Register gestrichen werden;
- die ebenfalls hohe Zahl von „Wiederholungsfällen“ (repetitive cases), in denen sich die Beschwerde gegen eine bereits bekannte und vom EGMR festgestellte Menschenrechtsverletzung richtet, deren Ursachen der betroffene Staat noch nicht beseitigt hat;
- die allgemein unzulängliche Beachtung der Konvention in manchen Vertragsstaaten, die sich in einer hohen Zahl von Beschwerden gegen den betroffenen Staat äußert.⁸

II. Bekenntnis zur Konvention und zum Individualbeschwerderecht

Hervorzuheben ist, dass die Vertragsstaaten zu Beginn der Erklärungen von Interlaken, Izmir und Brighton (erneut) ihr Bekenntnis zur Menschenrechtskonvention bekräftigen und den „außerordentlichen Beitrag“ des Gerichtshofs zum Schutz der Menschenrechte in Europa anerkennen. Sie sind entschlossen, die Wirksamkeit des Gerichtshofs kurz-, mittel- und langfristig sicherzustellen.⁹ Das Bekenntnis erstreckt sich ausdrücklich auch auf das Individualbeschwerderecht nach Art. 34 EMRK.¹⁰ Bereits in der Präambel zu Protokoll Nr. 14 hatten sie im Jahre 2004 die Notwendigkeit betont, „zu gewährleisten, dass der Gerichtshof weiterhin seine herausragende Rolle beim Schutz der Menschenrechte in Europa spielen kann“,¹¹ und sie haben dies in der Präambel des Protokolls

8 Ralf Alleweldt (Fn. 5), S. 91, im Anschluss an Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs, Guaranteeing the Authority and Effectiveness of the European Convention on Human Rights, Working document prepared by Mr. Rick Lawson, AS/Jur (2008) 05 (21. Februar 2008), S. 2 f.

9 Präambel der Izmir Declaration (Fn. 3).

10 Nr. 1 der Interlaken Declaration (Fn. 2); Izmir Declaration, Follow-up Plan Nr. A 1; Präambel Nr. 2 der Brighton Declaration (Fn. 3).

11 Protokoll Nr. 14, Präambel, Council of Europe Treaty Series No. 194; hierzu auch der erläuternde Bericht zu diesem Protokoll, Nr. 11-12.

Nr. 15 vom 24. Juni 2013 wiederholt. Die gegenwärtigen und absehbaren Reformbestrebungen sollen also das Rechtsschutzsystem der Konvention einschließlich des Rechts der Einzelbeschwerde nicht in Frage stellen. Über mögliche tiefergehende Änderungen des Konventionssystems soll das Ministerkomitee erst im Jahre 2019 entscheiden, wenn alle bisher getroffenen und bis dahin noch zu treffenden Maßnahmen nicht ausreichen sollten, die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs nachhaltig zu sichern.¹²

III. Einzelrichterbesetzung

Seit 2010 kann nach Art. 27 Abs. 1 EMRK ein Einzelrichter eine Individualbeschwerde für unzulässig erklären oder im Register streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Der Einzelrichter darf nicht aus dem Staat stammen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist (Art. 26 Abs. 3 EMRK). Einzelrichter werden von nichtrichterlichen Berichterstattern (non-judicial rapporteurs) unterstützt, die der Kanzlei des Gerichtshofs angehören (Art. 24 Abs. 2 EMRK). Die Entscheidung des Einzelrichters ist nicht anfechtbar (Art. 27 Abs. 2). Das Einzelrichterverfahren soll in Fällen offenkundig aussichtsloser Beschwerden möglichst früh und effizient zu einer Entscheidung führen, die das Verfahren endgültig abschließt.

Der Einzelrichter hat damit nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls im Jahre 2010 weitgehend die Rolle übernommen, die zuvor von den Dreierausschüssen wahrgenommen wurde (und heute noch wahrgenommen werden kann, Art. 28 Abs. 1 lit. a EMRK). Dadurch hat sich die Arbeitskapazität des Gerichtshofs deutlich erhöht. In der Einzelrichterbesetzung entfallen die (bisher möglichen) Erörterungen zwischen den drei beteiligten Richtern eines Ausschusses; es entfällt das Erfordernis der Einstimmigkeit, und es entfällt die Vorbereitungsarbeit, die die einzelnen Richter als Berichterstatter im Ausschuss aufwenden mussten. In der Zeit, die früher für die Ausschusssitzungen aufgewendet wurde, kann

12 Interlaken Declaration (Fn. 2), Abschnitt Action Plan - Implementation, Ziffer (6).

nun jeder der Richter an verschiedenen Orten unterschiedliche Fälle zur Erledigung bringen.

Gleichzeitig dürfte mit der Einführung der Einzelrichterbesetzung eine Grenze der Verfahrensvereinfachung erreicht sein, wenn jedem Beschwerdeführer noch eine richterliche Prüfung seiner Sache garantiert sein und die Qualität der Entscheidungen des Gerichtshofs gewahrt bleiben soll. Im Jahre 2011 waren 20 Richter als Einzelrichter tätig, die über insgesamt 47.000 Beschwerden entschieden haben.¹³ Im Durchschnitt entfielen damit auf jeden Einzelrichter rund 2.350 Beschwerden. Es dürfte vielen Richtern schwer fallen, eine solche Zahl von Fällen einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassenden eigenen Prüfung zu unterziehen. Damit gewinnen die nichtrichterlichen Berichterstatter, die die Entscheidungen vorbereiten, einen maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis des Falles. Das mag unschädlich sein, wenn die sechsmonatige Beschwerdefrist verpasst wurde oder die innerstaatlichen Rechtsbehelfe offenkundig nicht erschöpft wurden. Hingegen dürfte die Frage, ob eine Beschwerde „offensichtlich unbegründet“ im Sinne des Art. 35 Abs. 3 lit. a ist, sich nicht immer leicht, schnell und eindeutig beantworten lassen.

„Ausreißer“ sind hier jedenfalls nicht ausgeschlossen und anscheinend auch schon vorgekommen. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat im Jahre 2013 eine nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte erhobene Beschwerde einer Spanierin, die zunächst vor dem EGMR erfolglos die unzureichende Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen gerügt hatte, für zulässig und begründet erklärt. Die Zulässigkeit der Beschwerde hing davon ab,

13 Hierzu CDDH report containing elements to contribute to the evaluation of the effects of Protocol No. 14 to the Convention and the implementation of the Interlaken and Izmir Declarations on the Court's situation, 30. November 2012, abgedruckt in: Council of Europe, Directorate General Human Rights and the Rule of Law (ed.), *Reforming the European Convention on Human Rights: Interlaken, Izmir, Brighton and beyond. A compilation of instruments and texts relating to the ongoing reform of the ECHR*, 2014, S. 423, Ziff. 17f.

ob die Sache bereits von einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsinstanz geprüft worden war. Der Ausschuss war mehrheitlich der Auffassung, dass die der Beschwerdeführerin übersandte Mitteilung des EGMR über das Ergebnis des Verfahrens nicht hinreichend erkennen ließ, dass der EGMR eine sachliche Prüfung der Angelegenheit vorgenommen hatte.¹⁴

Insgesamt hat sich das Einzelrichterverfahren allerdings bei der Behandlung aussichtsloser Fälle als ein äußerst wirksames Instrument erwiesen. Im Jahre 2012 hat der Gerichtshof 81.700 Beschwerden durch dieses Verfahren erledigt,¹⁵ im Jahre 2013 waren es 80.500 Beschwerden.¹⁶ Bei einer Eingangszahl von etwa 65.000 Beschwerden pro Jahr¹⁷ leisten die Einzelrichter einen bedeutenden Beitrag zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs und zum Abbau des Verfahrensrückstandes, ja, die Zahlen zeigen, dass die Einzelrichter die Trendwende bei den Verfahrenszahlen ganz maßgeblich mit herbeigeführt haben.

IV. Entscheidung über Wiederholungsfälle durch die Dreierausschüsse

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. b EMRK in der Fassung des 14. Zusatzprotokolls kann ein Dreierausschuss seit 2010 eine Einzelbeschwerde für zulässig erklären und ein Urteil über die Begründetheit fällen, sofern die zugrunde liegende Rechtsfrage „Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung

14 Human Rights Committee, Entsch. v. 18.6.2013, *Maria Cruz Achabal Puertas v. Spain* (1945/2010), CCPR/C/107/D/1945/2010 (2013), Ziff. 7.3.; zu den Einzelheiten *Janneke Gerards*, *Inadmissibility decisions of the European Court of Human Rights: a critique of the lack of reasoning*, *Human Rights Law Review* 14 (2014), 148–158 (S. 149ff.) Der EGMR hatte in diesem Fall als Dreierausschuss entschieden; vergleichbare Probleme können sich jedoch bei der Einzelrichterbesetzung ergeben.

15 European Court of Human Rights, *Annual Report 2012*, S. 60.

16 European Court of Human Rights, *Annual Report 2013*, S. 62.

17 European Court of Human Rights, *Annual Report 2012*, S. 149; *Annual Report 2013*, S. 193.

des Gerichtshofs ist“. Diese Vorschrift erfasst die sogenannten Wiederholungsfälle (repetitive cases, gleichgelagerte Fälle). Derartige Fälle können insbesondere dann auftreten, wenn eine vom Gerichtshof festgestellte Konventionsverletzung nicht auf besonderen Umständen des Einzelfalls, sondern auf strukturellen Mängeln in einem Vertragsstaat beruht. Wenn etwa ein innerstaatliches Gesetz mit den Anforderungen der Konvention unvereinbar ist, dann kann im Grundsatz jede Person, die von diesem Gesetz betroffen ist, mit Aussicht auf Erfolg eine Beschwerde zum Gerichtshof einlegen. Es ist Aufgabe des Vertragsstaates, in derartigen Fällen die innerstaatliche Rechtslage unverzüglich in Einklang mit der Konvention zu bringen. Unterbleibt dies, so ist mit einer großen Zahl weiterer – und zwar sachlich berechtigter – Beschwerden zu rechnen.

Beim Gerichtshof ist eine große Zahl derartiger Wiederholungsfälle anhängig. Sie lag am 1. Juli 2013 bei über 46.000. 92 Prozent der Wiederholungsfälle stammen aus sieben Ländern (Italien, Serbien, Türkei, Ukraine, Rumänien, Vereinigtes Königreich, Russland).¹⁸ Auch das Piloturteilsverfahren (Art. 61 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs) kann nicht verhindern, dass in Wiederholungsfällen ständig neue Beschwerden erhoben werden.¹⁹

Der Gerichtshof hat die sehr hohe Anzahl von Beschwerden wegen nicht vollstreckter Gerichtsentscheidungen in der Ukraine (Verstoß gegen Art. 6 EMRK) zum Anlass genommen, seine Arbeitsweise in Wiederholungsfällen weiterzuentwickeln. Aufgrund wirksamerer Verfahrensweisen gelang es dem Gerichtshof im Jahre 2013, 250 derartige Beschwerden pro Monat der ukrainischen Regierung zuzustellen und über sie innerhalb von sechs Monaten – meist zugunsten des Beschwerdeführers – abschließend zu entscheiden. Die hohe Zahl von Urteilen sollte dem betroffenen Staat einen Anreiz geben, seine Gesetzgebung der Konvention bald-

möglichst anzupassen. Solange dies nicht geschieht, kann die effektive Verfahrensweise des Gerichtshofs allerdings auch für andere betroffene Personen einen zusätzlichen Anreiz darstellen, eine Beschwerde zu erheben. Der Gerichtshof hat einen starken Anstieg gleichgelagerter Beschwerden aus der Ukraine zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der Beschwerden ist anscheinend so hoch, dass sie die Arbeitskapazität des Gerichtshofs deutlich übersteigt.²⁰

Strukturelle Mängel in einem Mitgliedstaat, die nicht abgestellt werden, sind geeignet, eine hohe Zahl berechtigter Beschwerden auszulösen und das europäische Menschenrechtssystem letztlich lahm zu legen. Nach der Einschätzung des Gerichtshofs lastet dieses Problem in übermäßiger und schädlicher Weise („excessively“ und „damaging“) auf dem Konventionsmechanismus. Der Gerichtshof sieht zu Recht in erster Linie die betroffenen Staaten als verantwortlich an, die Problematik – unter der Aufsicht des Ministerkomitees – zu bewältigen.²¹

V. Die neue Zulässigkeitsbedingung: „Erheblicher Nachteil“

Die Zahl der vom Gerichtshof sachlich zu bearbeitenden Beschwerden kann dadurch verringert werden, dass bestimmte Beschwerden geringerer Bedeutung *ohne Rücksicht auf ihre mögliche Begründetheit* von vornherein von der Prüfung ausgeschlossen werden.

Dies ist mit der im Jahre 2010 durch das 14. Zusatzprotokoll in Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK niedergelegten neuen Zulässigkeitsbedingung geschehen. Hiernach hat der Gerichtshof eine Individualbeschwerde für unzulässig zu erklären, „wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist, es sei denn, die Achtung der Menschenrechte [...] erfordert eine Prüfung der Beschwerde, und vorausgesetzt, es wird aus diesem

18 European Court of Human Rights, The Interlaken Process and the Court (2013 Report), S. 9.

19 Zu aktuellen Anwendungsbeispielen für das Piloturteilsverfahren s. European Court of Human Rights, Annual Report 2013, S. 26 f.

20 Zum Ganzen European Court of Human Rights, The Interlaken Process and the Court (2013 Report), S. 9 f.

21 European Court of Human Rights, a. a. O. S. 10.

Grund nicht eine Rechtsache zurückgewiesen, die noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist.“ Diese Zulässigkeitsbedingung ist durch den Gerichtshof in einer Reihe von Fälle näher bestimmt und angewandt worden.²²

Eine Verwerfung der Beschwerde nach dieser Vorschrift setzt zunächst voraus, dass dem Beschwerdeführer „kein erheblicher Nachteil“ entstanden ist. Dieses Merkmal beruht auf dem Gedanken, dass die Verletzung eines Rechts, auch wenn sie vorliegt, ein Mindestgewicht aufweisen sollte, um die Befassung eines internationalen Gerichtshofs zu rechtfertigen, und dass rein technische, unbedeutende Fehler keine Überprüfung auf europäischer Ebene erfordern.²³

Das Merkmal „kein erheblicher Nachteil“ wird in der Rechtsprechung als gegeben angesehen, wenn die Auswirkungen der behaupteten Menschenrechtsverletzung im wesentlichen finanzieller Natur sind und sich auf einen Betrag von weniger als einem Euro;²⁴ 12 Euro;²⁵ 90 Euro²⁶ oder 150 Euro²⁷ beschränken, wobei im letzten Fall noch ein „Punkt“ im Verkehrsregister hinzugekommen war. Auch ein Betrag in der Größenordnung von 500 Euro wurde noch als nicht „erheblich“ angesehen.²⁸ In einer Abgabenstreitigkeit, in der es um einen erheblich höheren Betrag ging (etwa 19 Millionen Euro) wurde das Vorliegen eines „erheblichen Nachteils“ verneint, weil der Gerichts-

hof ausschließen konnte, dass der gerügte Verfahrensfehler einen Einfluss auf das Verfahrensergebnis gehabt hatte.²⁹ In Fällen, in denen keine angemessene gerichtliche Überprüfung der Untersuchungshaft nach Art. 5 Abs. 4 EMRK stattgefunden hat, kann das Vorliegen eines „erheblichen Nachteils“ hingegen nicht deshalb verneint werden, weil die Untersuchungshaft später auf die verhängte Freiheitsstrafe angerechnet worden ist.³⁰

Ein Fall kann auch dann von besonderer Bedeutung für den europäischen Menschenrechtsschutz sein, wenn nur ein geringer Geldbetrag oder gar kein finanzielles Interesse in Streit steht. Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK schließt daher die Anwendung der neuen Zulässigkeitsbedingungen trotz Fehlens eines „erheblichen Nachteils“ dann aus, wenn die Achtung der Menschenrechte eine Prüfung der Beschwerde erfordert. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Beschwerde zur Klärung wichtiger Grundsatzfragen beitragen kann, wenn ein struktureller Mangel im Rechtssystem eines Vertragsstaats vorliegt oder sonst Angelegenheiten von allgemeinem Interesse betroffen sind.³¹ Trotz Vorliegen eines strukturellen Problems erscheint dem Gerichtshof die Prüfung der Beschwerde allerdings dann nicht erforderlich, wenn er über die zugrunde liegende Rechtsfrage bereits häufig entschieden hat und sowohl der Gerichtshof als auch das Ministerkomitee das Vorliegen eines systemischen Problems im Vertragsstaat – wie etwa die fehlende Möglichkeit der Vollstreckung gerichtlicher Urteile in Russland oder die Länge gerichtlicher Verfahren in Griechenland – bereits festgestellt haben.³²

22 Zum Folgenden s. European Court of Human Rights, Registry, Research Division, Research Report. The new admissibility criterion under Article 35 § 3 (b) of the Convention: case-law principles two years on. www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Research Reports) (zuletzt besucht am 27. Oktober 2014).

23 EGMR, *Shefer v. Russia*, no. 45175/04, 13.3.2012.

24 EGMR, *Korolev v. Russia*, no. 25551/05, 1.7.2010.

25 EGMR, *Vasilchenko v. Russia*, no. 334784/02, § 49, 23.9.2010.

26 EGMR, *Adrian Mihai Ionescu v. Romania*, no. 36659/04, § 35, 1.6.2010.

27 EGMR, *Rinck v. France*, no. 18774/09, 19.10.2011.

28 EGMR, *Kioui v. Greece*, no. 52036/09, 20.9.2011. Weitere Nachweise in *European Court of Human Rights*, Registry, Research Report (Fn. 22), Ziff. 11.

29 EGMR, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Portugal*, no. 49639/09, 3.4.2012.

30 EGMR, *Van Velden v. the Netherlands*, no. 30666/08, 19.7.2011.

31 EGMR, *Živić v. Serbia*, no. 37204/08, 13.9.2011; *Nicoleta Gheorghe v. Romania*, no. 23470/05, 3.4.2012; *Juhas Đurić v. Serbia* (revision), no. 48155/06, 10.4.2012; sowie European Court of Human Rights, Research Division, Research Report (Fn. 22), Ziff. 24.

32 EGMR, *Vasilchenko* (Fn. 25); *Kioui* (Fn. 28).

Die zweite Schutzklausel, die gegenwärtig die Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums dann ausschließt, wenn die Beschwerde „von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist“, wird durch das Protokoll Nr. 15 aufgehoben werden. Die Behauptung einer Menschenrechtsverletzung, die dem Beschwerdeführer keinen „erheblichen Nachteil“ zugefügt hat, kann also künftig auch dann ungeprüft bleiben, wenn die Sache innerstaatlich (möglicherweise) nicht „gebührend geprüft“ worden ist. Zur Begründung für diese Änderung gibt der erläuternde Bericht zu Protokoll Nr. 15 lediglich an, mit der Streichung dieser Bedingung werde der Maxime „De minimis non curat praetor“ größere Wirksamkeit verliehen.

In der Tat dürfte die Frage, ob ein innerstaatliches Gericht eine Beschwerde „gebührend geprüft“ hat, der Sache nach nur unwesentlich leichter zu beantworten sein als die Frage, ob das innerstaatliche Gerichtsverfahren „fair“ im Sinne des Art. 6 EMRK war. Anders gewendet: der Gerichtshof muss gegenwärtig in jedem Fall, in dem er das neue Zulässigkeitskriterium anwenden will, eine zumindest grobe Fairnessprüfung im Hinblick auf das innerstaatliche Gerichtsverfahren vornehmen. Damit geht ein Teil der erstrebten Entlastung wieder verloren, und es erscheint vor diesem Hintergrund konsequent, die Zurückweisung der Beschwerde künftig unabhängig davon zu ermöglichen, ob eine innerstaatliche „gebührende“ Prüfung stattgefunden hat.

VI. Die Protokolle Nr. 15 und 16 zur EMRK

Neben der bereits genannten Änderung der Zulässigkeitsbedingung des Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK beseitigt das 15. Zusatzprotokoll die in Art. 30 niedergelegte Möglichkeit der Parteien, einer von der Kammer beschlossenen Verweisung an die Große Kammer zu widersprechen.³³ Die Altersgrenze der Richter wird neu bestimmt, indem das Höchstalter der Richter bei Amtsantritt nunmehr einheitlich auf 65 Jahre festgesetzt

wird.³⁴ Die Beschwerdefrist wird von sechs auf vier Monate verkürzt.³⁵ Schließlich wird der Präambel der EMRK ein neuer Beweggrund angefügt, der wie folgt lautet:

„in Bekräftigung dessen, dass es nach dem Grundsatz der Subsidiarität in erster Linie Aufgabe der Vertragsparteien ist, die Achtung der in dieser Konvention und den Protokollen dazu bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, und dass sie dabei über einen Ermessensspielraum verfügen, welcher der Kontrolle des durch diese Konvention errichteten Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte untersteht“.³⁶

Diese Textänderung enthält sachlich keine wesentlichen Neuerungen. Dass die Vertragsparteien primär für die aktive Erfüllung der Konvention verantwortlich sind (und nicht etwa abwarten sollten, bis sie vom Gerichtshof verurteilt werden), trifft für die Konvention ebenso zu wie für viele andere völkerrechtliche Verträge. Die Lehre vom Ermessens- oder Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation*) ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf bestimmte Menschenrechte und bestimmte Situationen entwickelt worden. Im Vergleich zu den erheblich weiter gehenden Forderungen, die vor allem von der britischen Regierung vor der Konferenz von Brighton erhoben worden waren³⁷, erscheint die nunmehr vorgenommene Änderung der Präambel als Ausdruck der Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und als Stärkung seiner Position.

Freilich wird der Gerichtshof diese Änderung als Appell der Vertragsstaaten verstehen können, die Lehre vom Beurteilungsspielraum auch künftig ernst zu nehmen und den Vertragsstaaten in geeigneten Fällen auch wirklich einen Spielraum bei der Um-

³³ Art. 3 des Protokolls Nr. 15.

³⁴ Art. 2 des Protokolls Nr. 15.

³⁵ Art. 4 des Protokolls Nr. 15.

³⁶ Art. 1 des Protokolls Nr. 15, deutsche Übersetzung nach Bundesrats-Drucks. 399/14 v. 29.08.2014.

³⁷ Hierzu *Christian Tomuschat*, Die Erklärung von Brighton, in: SZIER/RSDIE 22 (2012), S. 191-200 (S. 192 ff.).

setzung der Konvention zuzugestehen.³⁸ In der Erklärung von Brighton haben die Vertragsstaaten betont, dass innerstaatliche Stellen grundsätzlich besser in der Lage seien als ein internationales Gericht, die örtlichen Bedürfnisse und Bedingungen zu beurteilen.³⁹

Das Protokoll Nr. 15 wird nach Ratifikation durch alle Vertragsstaaten der Konvention in Kraft treten.⁴⁰

Das 16. Zusatzprotokoll wird es den höchsten Gerichten der Vertragsstaaten ermöglichen, im Zusammenhang mit Rechtssachen, die bei ihnen anhängig sind, ein Gutachten des Gerichtshofs zur Auslegung oder Anwendung der Konvention einzuholen. Dieses dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH nachempfunden Verfahren wird zunächst zu einer zusätzlichen Belastung des Gerichtshofs führen. Der Gerichtshof gewinnt dadurch allerdings die Möglichkeit, bei strukturellen Menschenrechtsverletzungen in einem Vertragsstaat mit einem einzigen Gutachten eine große Zahl von Fällen bereits während des innerstaatlichen Verfahrens im Sinne der Konvention zu beeinflussen, ohne dass jede einzelne betroffene Person eine Beschwerde nach Straßburg erheben muss.

VII. Abschließende Bemerkungen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die ihm durch das Protokoll Nr. 14 zur Verfügung gestellten Instrumente – insbesondere die Einzelrichterbesetzung – genutzt und den Stand der laufenden Verfahren in beeindruckender Weise verringert. Anscheinend hat er damit einen Weg gefunden, die große Zahl *aussichtsloser*

Beschwerden mit einem vertretbaren Zeit- und Arbeitsaufwand zu erledigen.

Gleichzeitig allerdings steigt weiterhin die Zahl potentiell begründeter Beschwerden, die eine nähere Prüfung durch den Gerichtshof erfordern. Die Konferenz von Brighton sah darin ein „schwieriges, besorgniserregendes Problem“.⁴¹ Dieser Bewertung kann man nur zustimmen, und das Problem kann nur dadurch dauerhaft bewältigt werden, dass die Anforderungen der Konvention in sämtlichen Vertragsstaaten besser umgesetzt werden, oder, anders gewendet, dass die Zahl der Menschenrechtsverletzungen zurückgeht. Die Erklärung von Brighton ruft die Staaten dazu auf, die innerstaatliche Umsetzung der Konvention durch unterschiedliche Maßnahmen zu verbessern und insbesondere die Urteile des EGMR zeitnah, vollständig und wirksam umzusetzen.⁴² Zur Entlastung des Gerichtshofs können weiterhin innerstaatliche grundrechtsspezifische Rechtsbehelfe beitragen wie ein Verfassungsbeschwerdeverfahren, wie es kürzlich in der Türkei eingeführt worden ist.⁴³

Der „Interlaken Process“, unterstützt durch das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14, hat eine Entwicklung angestoßen. Der Gerichtshof hat sich mit Schwung und einem großem Energieaufwand daran gemacht, seinen Verfahrensrückstand abzubauen. Die Staaten haben sich zu ihrer Verantwortung bekannt, die Konvention innerstaatlich möglichst effektiv umzusetzen und, wann immer der Gerichtshof eine Verletzung der Konvention feststellt, die notwendigen Konsequenzen im innerstaatlichen Bereich zu ziehen. Die langfristige Wirksamkeit des Konventionssystems erfordert sowohl einen aktiven und leistungsfähigen Gerichtshof als auch den festen politischen Willen aller Vertragsstaaten, die Anforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes innerstaatlich zu verwirklichen.

38 Kritisch zu neueren Tendenzen in der Rechtsprechung insoweit *Jon Petter Rui*, The Interlaken, Izmir and Brighton Declarations. Towards a Paradigm Shift in the Strasbourg Court's Interpretation of the European Convention of Human Rights? in: Nordic Journal of Human Rights 31 (2013), S. 28–54 (S. 37 ff.).

39 Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 11.

40 Bis jetzt ist das Protokoll Nr. 15 von 10 Staaten ratifiziert. (Stand: 17.11.2014).

41 Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 6.

42 Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 7, 9, 26, 29.

43 Nähere Informationen hierzu Constitutional Court of Turkey, Individual Application (Constitutional Complaint), online verfügbar unter <http://www.anayasa.gov.tr/en/IndividualApplication/>. (zuletzt besucht am 26. Januar 2015).

Die extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention*

Berit Kristina Morris-Take

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung und Hintergrund der Fragestellung
- II. „Hoheitsgewalt“ in einem Menschenrechtsvertrag und Wortlaut der CERD
- III. Analyse der CERD unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte und der Äußerungen des Ausschusses
- IV. Natur und Inhalt der Verpflichtungen unter der CERD
- V. Schlussfolgerung

I. Einleitung und Hintergrund der Fragestellung

“Whereas the Court observes that there is no restriction of a general nature in CERD relating to its territorial application; whereas it further notes that, in particular, neither Article 2 nor Article 5 of CERD, alleged violations of which are invoked by Georgia, contain a specific territorial limitation; and whereas the Court consequently finds that these provisions of CERD generally appear to apply, like other provisions of instruments of that nature, to the actions of a State party when it acts beyond its territory;”¹

Der Internationale Gerichtshof (IGH) äußerte sich 2008 in einem Beschluss über einstweilige Maßnahmen in einem Verfahren zwischen Georgien und der Russischen Föderation nur sehr vorsichtig zu der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der Rassendiskrimi-

nierungskonvention (im Folgenden CERD).² Am 12. August 2008 hatte Georgien das Verfahren vor dem IGH eingeleitet. Auslöser des Verfahrens waren bewaffnete Auseinandersetzungen, die zunächst in Südossetien begannen und fünf Tage im Staatsgebiet von Georgien andauerten. Die Auseinandersetzung stellte insgesamt einen internationalen wie auch einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt dar, in dessen Rahmen sich auf einer Ebene russische und georgische Streitkräfte und auf der anderen Ebene Südosseten, Abchasen und Georgier gegenüberstanden.³ Der Konflikt begann in der Nacht vom 7. auf den 8. August 2008 durch Angriffe georgischer Streitkräfte auf die Hauptstadt Zchinwali und breitete sich schnell auf andere Gebiete Georgiens aus.⁴ Er hatte jedoch eine längere Vorgeschichte. Nach dem Zerfall der Sowjetunion verstärkten sich separatistische Bewegungen sowie Nationalismus im von der Sowjetunion losgelösten Georgien, welche dazu führten, dass zwei Regionen Georgiens, Südossetien und Abchasien, ihre Unabhängigkeit erklärten. Die Russische Föderation wiederum war daran interessiert, sich ihren Einfluss in der Region zu bewahren.

In dem Verfahren vor dem IGH trug Georgien vor, dass mehrere Bestimmungen der CERD durch die Russische Föderation verletzt worden seien, und beantragte darüber hinaus einstweilige

* Dieser Aufsatz stellt eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse aus der von der Verfasserin abgeschlossenen Promotion „Die extraterritoriale Anwendung der Rassendiskriminierungskonvention“ dar. Die Dissertation erscheint im Berliner Wissenschafts-Verlag.

1 IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Beschluss vom 15. Oktober 2008, I.C.J. Rep. 2008, S. 353, Ziffer 109.

2 Vom 7. März 1966, UNTS Bd. 666, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 961.

3 *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, Report. Volume I, September 2009, S. 10, Ziffer 2; der hier beschriebene Kaukasuskonflikt ist ein seit langem schwelender Konflikt, die Ereignisse im August 2008 stellten nur einen Höhepunkt in einem langen Zeitraum voller Spannungen, Vorfälle und Provokationen dar. Hiermit waren weitere völkerrechtliche Probleme verbunden, die jedoch für diesen Artikel keine Bedeutung haben sollen.

4 *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* (Fn. 3).

Maßnahmen.⁵ Es bestand zwischen den Parteien keine Einigkeit über die räumliche Anwendbarkeit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter der CERD. Während Georgien die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD bejahte, bestritt die Russische Föderation sie.⁶ Die Russische Föderation vertrat die Auffassung, dass sich das angebliche fehlerhafte Verhalten außerhalb ihres Staatsgebiets abgespielt habe und der Gerichtshof daher *ratione loci* unzuständig sei.⁷

Der IGH verneinte letztendlich seine Zuständigkeit auf Grund einer Einrede, welche die Russische Föderation erhoben hatte.⁸ Er vermied so gleichzeitig eine definitive Beantwortung der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD.

II. „Hoheitsgewalt“ in einem Menschenrechtsvertrag und Wortlaut der CERD

Viele Menschenrechtsverträge enthalten eine oder mehrere Bestimmungen, die die Ausübung von Hoheitsgewalt („jurisdiction“) durch den Vertragsstaat voraussetzen. Dieser Begriff, im Folgenden als „Hoheits-

gewalt“ bezeichnet, stellt in den verschiedenen Bestimmungen der Menschenrechtsverträge eine Bedingung dar, ohne deren Erfüllung die Menschenrechtsverpflichtungen der jeweiligen Konvention nicht entstehen. Es handelt sich um eine zur Anwendbarkeit des gesamten Menschenrechtsvertrags, oder auch nur der jeweiligen Bestimmung, zu überschreitende „Schwelle“.⁹

Dabei ist auf die besondere Struktur der CERD hinzuweisen. Anders als andere Menschenrechtsverträge enthält die CERD keine allgemeine Hoheitsgewaltsbestimmung – wie etwa die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden EMRK)¹⁰ oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)¹¹ –,¹² welche die Ausübung von Hoheitsgewalt für die Anwendbarkeit des Vertrags voraussetzt. Die CERD war vielmehr der erste Menschenrechtsschutzvertrag, der anstatt einer Hoheitsgewaltsbestimmung für den gesamten Vertrag lediglich die Ausübung von Hoheitsgewalt in einzelnen Bestimmungen vorsah. Während nur zwei materielle Bestimmungen, Art. 3 CERD und Art. 6 CERD, die Bedingung der Ausübung von Hoheitsgewalt durch einen Vertragsstaat voraussetzen, erwähnen die übrigen materiellen Bestimmungen der CERD diese Bedingung der Ausübung von Hoheitsgewalt nicht. Hieraus lassen sich Schlüsse sowohl für als auch gegen eine extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD ziehen.

5 Um die Zuständigkeit des IGH nach Art. 36 Abs. 1 des IGH Statuts zu begründen, bezog sich Georgien auf Art. 22 CERD. Ursprünglich hatte Georgien vorgebracht, dass die Russische Föderation die Art. 2 Abs. 1 lit. a, b und d, Art. 3, Art. 4, Art. 5 und Art. 6 CERD verletzt hätte. Später brachte Georgien nur noch vor, dass die Russische Föderation Art. 2 Abs. 1 lit. a, b und d, Art. 3 und Art. 5 CERD verletzt hätte, Memorial of Georgia, S. 7.

6 Die Russische Föderation war der Auffassung, dass die CERD und insbesondere Art. 2 und 5 CERD nicht dazu gedacht seien, außerhalb des Gebiets eines Staates angewandt zu werden. Georgien hingegen brachte vor, dass die CERD extraterritorial anwendbar sei und die Russische Föderation durch ihr Verhalten in Georgien mehrere Bestimmungen der CERD verletzt hatte.

7 Die Russische Föderation meinte in einer späteren mündlichen Verhandlung, dass dieser Einwand nicht nur den Charakter einer Einrede habe.

8 Der IGH befand, dass nicht versucht worden sei, die Streitigkeit auf dem Verhandlungsweg oder nach den in der CERD ausdrücklich vorgesehenen Verfahren beizulegen. Erst dann aber sei er zuständig, siehe weitergehend dazu *Andreas Zimmermann, Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs und Treaty Bodies*, in: Marten Breuer et al. (Hrsg.) *Der Staat im Recht*, 2013, S. 953-974 (S. 955 ff.).

9 Der Begriff „threshold“ im Englischen trifft es wohlmöglich noch etwas besser, vgl. auch *EGMR, Al-Jedda ./ Vereinigtes Königreich von Großbritannien*, Entscheidung vom 7. Juli 2011, Nr. 27021/08, Ziffer 74; siehe auch *Michael O'Boyle, The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction: A Comment on 'Life after Bankovic'*, in: Fons Coomans/Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, S. 125-139 (S. 125); *Marko Milanović, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2011, S. 19.

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

11 Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

12 Vgl. Art. 1 EMRK, Art. 2 Abs. 1 Zivilpakt.

III. Analyse der CERD unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte und der Äußerungen des Ausschusses

1. Vorarbeiten der CERD

Die UN-Menschenrechtskommission setzte einen Unterausschuss ein, der anhand von drei Entwürfen einen Entwurf der CERD verfasste, welcher sodann der Menschenrechtskommission und dem dritten Hauptausschuss der UN-Generalversammlung vorgelegt wurde. Es ist jedoch nicht eindeutig erkennbar, ob die Voraussetzung von Hoheitsgewalt in zwei Bestimmungen der CERD mehr oder minder zufällig geschah oder ob der Unterausschuss die Möglichkeit der extraterritorialen Anwendung der CERD schlichtweg nicht bedachte.¹³

Während die drei ursprünglichen Entwürfe, die dem Entwurf des Unterausschusses als Arbeitsmaterial zu Anfang vorlagen, den Eindruck erwecken, dass die Verfasser zumindest erkannt hatten, dass sich die Frage der Möglichkeit einer Anwendung der CERD über das Staatsgebiet eines Staates hinaus stellen könnte, wurde die Frage in den Diskussionen in des Unterausschusses so gut wie nicht thematisiert. Von den drei ursprünglichen Entwürfen enthielt nur einer, der Entwurf von Abram (USA), einige Hinweise auf eine mögliche extraterritoriale Anwendbarkeit. Einige seiner entworfenen Bestimmungen setzten Hoheitsgewalt voraus.¹⁴ Die Entwürfe von

Calvocoressi (Vereinigtes Königreich) und ein gemeinsamer Entwurf von *Ivanov* (UdSSR) und *Ketrzynski* (Polen) erlauben nur Schlüsse gegen eine extraterritoriale Anwendbarkeit. *Calvocoressi*¹⁵ schien sich der Problematik einer etwaigen extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention bewusst gewesen zu sein. Seinem anfänglichen Entwurf lässt sich durchaus entnehmen, dass *Calvocoressi* deutlich machen wollte, dass seiner Ansicht nach die zukünftige Konvention nur auf dem Gebiet des jeweiligen Staates anwendbar sein sollte. Die Verpflichtungen der Staaten sollten lediglich auf ihr Staatsgebiet beschränkt sein. Dies ergibt sich aus fast allen Artikeln seines Entwurfes. In ihnen war ausdrücklich von dem „Staatsgebiet“ oder dem „Gebiet“ der Vertragsstaaten die Rede.¹⁶ Nahezu alle materiellen Bestimmungen dieses Entwurfes, die Staatenpflichten behandelten, unabhängig davon, welche Facette der möglichen Rassendiskriminierung oder welche Maßnahme geregelt wurde, enthielten einen Verweis auf das Gebiet des Vertragsstaates.¹⁷ *Calvocoressi*

des Entwurfes, der politische und staatsbürgerrechtliche Rechte, insbesondere das Wahlrecht, behandelt, sprachen keine Hoheitsgewalt an. In einem Addendum fügte Abram den Art. IX Abs. 3 hinzu: „Each state party shall establish a national policy designed to eradicate all incitement to discrimination and racial hatred and to assure equal treatment for all persons under its jurisdiction“, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.308/Add.1/Rev.1, vom 14. Januar 1964. Auch in der überarbeiteten Version änderte er diesen Absatz nicht, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.308/Add.1/Rev.1, vom 14. Januar 1964.

13 Andererseits kam es bereits in den frühen Vorarbeiten zur CERD im dritten Hauptausschuss der Generalversammlung zu Auseinandersetzungen zwischen Israel und den arabischen Staaten, welche Israel dessen Verhalten in den palästinensischen Gebieten, zum Beispiel in Gaza, vorwarfen, vgl. UN-Dok. A/C.3/SR.1168, Ziffer 9; UN-Dok. A/C.3/SR.1171, Ziffer 22.

14 So hieß es im Art. VI des Entwurfes: „Each State Party shall take the necessary steps to assure everyone within its jurisdiction the right to equality before the law and equal justice under the law (...)“, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.308, vom 13. Januar 1964. Weiter heißt es im Art. VII: „Each party shall assure to everyone within its jurisdiction the right to an effective remedy against any racial discrimination he may suffer with respect to the rights recognized in this convention through independent national tribunals competent to deal with such matters.“ Andere Artikel, die Gesetzgebung, Verwaltung, Policy oder Sondermaßnahmen behandeln, sowie Art. V

15 UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.309, vom 13. Januar 1964.

16 Andererseits gibt es den Art. V, in dem der Entwurf die Anwendung der CERD auf andere Gebiete als das „metropolitan territory“ vorsah. Hierbei handelt es sich allerdings um Kolonialgebiete, Mandatsgebiete etc. oder andere Gebiete „für deren internationale Beziehungen die Staaten verantwortlich sind“. Zudem müssen die Staaten nach diesem Entwurf *Calvocoressis* vor einer solchen Anwendung der Konvention die Regierung oder die zuständigen Behörden, wenn notwendig, konsultieren. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um Extraterritorialität in der Form, wie sie hier untersucht wird.

17 So lautete Art. II Abs. 2 „a contracting state shall pursue a national policy designed to prevent discrimination within its territory“ und Abs. 3: „Within the territory of a contracting state, it shall be an offence to commit, or to incite to commit, an act of violence against another person on the grounds of race, colour

wollte so offenbar die Verpflichtungen der Staaten auf ihr eigenes Staatsgebiet beschränken und damit eine extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD ausschließen. Der Entwurf von *Ivanov* und *Ketrzynski*¹⁸ enthielt lediglich eine Bestimmung, die Staatenpflichten zum Gegenstand hatte und die von dem „Gebiet“ der Staaten sprach.¹⁹ Dementsprechend („*accordingly*“) schlug der Entwurf den Staaten im zweiten Absatz geeignete Maßnahmen vor, die letzten Endes viele Verpflichtungen der heutigen CERD wiedergaben. Demnach gingen also auch *Ivanov* und *Ketrzynski* davon aus, dass die Staaten den Verpflichtungen aus der CERD lediglich auf ihrem eigenen Staatsgebiet unterliegen würden.

Obwohl viele Diskussionen des Unterausschusses das Thema Kolonialismus und Rassismus in den noch existierenden Kolonialgebieten behandelten,²⁰ wurde die Frage der Anwendbarkeit der CERD in anderen Gebieten, die unter der Hoheitsgewalt der Vertragsstaaten stehen könnten, nicht problematisiert. Die Möglichkeit der extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention wurde im Laufe der Debatte nicht gesehen und bis auf einen Fall nie angesprochen. Lediglich anlässlich des heutigen Art. 3 CERD lassen sich Ansätze einer Bejahung dessen extraterritorialer Anwendbarkeit erkennen. Ein Mitglied des Ausschusses äußerte während einer Diskussion des Unterausschusses, dass der von *Abram* vorgeschlagene Zusatz „*in territories subject to their jurisdiction*“ helfen würde, deutlich zu machen, dass Staaten nicht verpflichtet seien, in Gebieten zu handeln, in de-

nen sie keine Hoheitsgewalt ausübten.²¹ Dies lässt den Schluss auf eine extraterritoriale Anwendbarkeit zumindest des Art. 3 CERD zu, dessen räumliche Anwendbarkeit durch den geänderten Wortlaut offenbar bewusst erstreckt wurde. Jedoch entwickelte sich innerhalb des Unterausschusses auch auf diesen Einwand hin keine Debatte.

Des öfteren beschwerten sich Staatenvertreter während der Vorarbeiten über Entwürfe, die alle Vertragsstaaten verpflichteten, Gesetzgebung gegen Rassendiskriminierung zu beschließen, mit der Begründung, dass eine solche Verpflichtung in Fällen wie dem ihren nicht notwendig sei. Schließlich komme auf ihrem Staatsgebiet keine Rassendiskriminierung vor.²²

Der finale Entwurf des Unterausschusses schließlich enthielt nur noch wenige Hinweise auf eine rein territoriale oder eine mögliche extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention. Folglich war kaum Potential für eine weitere Diskussion über diese Frage gegeben und auch die Artikel, in denen noch von „Hoheitsgewalt“ die Rede war, wurden nicht unter diesem Aspekt in den späteren Debatten der an den Vorarbeiten beteiligten Gremien wie der Menschenrechtskommission oder des dritten Hauptausschusses besprochen. Dies unterstützt die Vermutung, dass diese Problematik durch die Verfasser der CERD nicht erkannt wurde.

Interessanterweise zeigt jedoch ein Vergleich mit den Vorarbeiten zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT),²³ das eine ähnliche Struktur aufweist, und den Vorarbeiten des Zivilpaktes, welcher etwa zur gleichen Zeit entstand, dass die Verfasser in diesen Fällen die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit durchaus gesehen hatten. Während der Vorarbeiten

or ethnic origin.“ Art. III ähnelte dem jetzigen Art. 5 und lautete „*The Contracting states shall secure to everyone within their territory the rights defined in this article*“, danach folgte eine Aufzählung von Rechten und Freiheiten wie Gleichheit vor dem Gesetz, körperliche Unversehrtheit, gleicher Zugang zu allen öffentlichen Plätzen.

18 UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/L.314, vom 15. Januar 1964.

19 Der Art. II dieses Entwurfs lautete: „*Each Contracting Party shall undertake to admit within its territory no acts or manifestations of racial discrimination of any kind, and to provide for, if appropriate, in its legislation, and implement, necessary measures with a view to speedy elimination of racial discrimination.*“.

20 Vgl. z.B. UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/SR.409.

21 UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/SR.425, S. 3.

22 Vgl. als Beispiel UN-Dok. A/C.3/SR.1308, Punkt 31 (Standpunkt von Haiti) und Punkt 36 (Standpunkt von Österreich); UN-Dok. CERD/2, S. 1.

23 Vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247.

wurde die Frage für diese Verträge kontrovers diskutiert.

Ein Blick auf Vorbehalte oder Erklärungen der beitretenden Staaten ist ebenfalls nicht erleuchtender. Als einziger Staat äußerte sich die Türkei zu der Frage. Sie erklärte, dass sie die CERD lediglich im Hinblick auf ihr nationales Territorium, auf dem die Verfassung und die Rechtsordnung der Türkei Anwendung fänden, ratifiziere.²⁴ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Erklärung der Türkei zum Zivilpakt gleich lautete. Jedoch lässt diese eine Erklärung auch den umgekehrten Schluss zu, dass die anderen Vertragsstaaten gerade keine Notwendigkeit für eine solche Erklärung sahen und von der grundsätzlich nur territorialen Anwendbarkeit der CERD ausgingen.

2. Praxis des Ausschusses

Obwohl der Rassendiskriminierungsausschuss der CERD bereits durchaus Situationen zu beurteilen hatte, in denen ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates tätig war, nahm er dies nie zum Anlass, sich explizit und auf dogmatische Weise ausführlich mit der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD auseinanderzusetzen. Dennoch lassen sich aus seiner Praxis bereits Schlüsse dazu ziehen.

Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses verwenden eine ähnlich schwerlich eindeutig interpretierbare Sprache wie die ursprünglichen Entwürfe der CERD. Sie lassen sogar eher darauf schließen, dass der Ausschuss die Pflichten vor allem beim Territorialstaat sieht. Der Ausschuss spricht in den verschiedenen Empfehlungen sowohl von „Gebieten“ als auch von „Hoheitsgewalt“ und von „Gebieten unter der Hoheitsgewalt“.²⁵ Es ist fraglich, ob diese

Empfehlungen eher unachtsam gewählte Formulierungen enthalten oder ob der Ausschuss diese Ausdrücke in dem jeweiligen Kontext bewusst gewählt hat. Hervorzuheben ist in jedem Fall, dass der Ausschuss teilweise „Hoheitsgewalt“ bezüglich Bestimmungen erwähnt, die dieses Kriterium gar nicht vorsehen. Zu unterstreichen ist zudem, dass der Ausschuss in Bezug auf den Art. 3 CERD relativ deutlich macht, dass er von dessen Anwendung über die Gebiete der Vertragsstaaten hinaus ausgeht. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 betreffend rassistische Segregation und Apartheid machte der Ausschuss deutlich, dass die Formulierung „*territories under their jurisdiction*“ des Art. 3 CERD durchaus auch Gebiete außerhalb des eigentlichen Staatsgebietes umfassen kann und dass zumindest unter Art. 3 CERD extraterritoriale Verpflichtungen eines Staates entstehen können.²⁶ Er führte in der Empfehlung aus, dass die Verpflichtung, derartige Praktiken auszumerzen, auch die Verpflichtung umfasse, die Folgen derartiger Praktiken, die von einer früheren Regierung unternommen oder geduldet wurden, ob in dem Staat selbst oder aber durch (Streit-)Kräfte außerhalb des Staates, auszumerzen. Die Handlungen von Streitkräften, ohne dass dies der Ausschuss genauer ausführte, können demnach zu extraterritorialen Verpflichtungen des Staates unter der CERD führen.

Insbesondere eine Analyse der abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu einigen Staatenberichten verdeutlicht jedoch, dass der Ausschuss in einigen Fällen die Formulierung „Hoheitsgewalt“ bewusst gewählt hat, um damit zu verdeutlichen, dass die CERD auch außerhalb des Gebietes der Vertragsstaaten eine Rolle spielen kann. Beispielsweise machte der Ausschuss insbesondere in Bezug auf Israel deutlich, dass die CERD infolge der Kontrolle, die Israel über die palästinensischen Gebiete ausübe, auf diesen Gebieten anwendbar

24 Einsehbar unter http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en, (zuletzt besucht am 21. August 2014).

25 Vgl. etwa die Allgemeine Empfehlung Nr. 2, States Parties Obligations (Art. 9), enthalten im UN-Dok. A/8718, die Allgemeine Empfehlung Nr. 24, Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Art. 1), enthalten im UN-Dok. A/54/18, Annex V

oder die Allgemeine Empfehlung Nr. 30, Discrimination against non-citizens, vom 1. Oktober 2004 (ersetzt die General Recommendation No. 11), enthalten im UN-Dok. A/59/18, S. 93 ff.

26 General Recommendation No. 19: Racial segregation and Apartheid (Art. 3), enthalten im UN-Dok. A/50/18.

sei.²⁷ Die Praxis des Ausschusses lässt somit zumindest erkennen, dass die CERD unter anderem im Falle der Besetzung des Gebietes eines Vertragsstaates durch einen anderen Vertragsstaat auch extraterritorial anwendbar ist. Der Ausschuss bejahte in seinen Bemerkungen zu Staatenberichten der USA auch, zumindest implizit, die Hoheitsgewalt über Personen in Gefangenenlagern wie Guantánamo Bay.²⁸ So stellte er fest, dass die Aktivitäten der USA die terrorverdächtigen Personen, welche durch die USA festgehalten würden, in die Gefahr einer Verletzung der Rechte aus Art. 5 lit. a und b CERD brächten.²⁹

Hinsichtlich der USA und Israel sprach der Ausschuss in den Abschließenden Bemerkungen sogar konkrete Bestimmungen der CERD an. Auch wenn er keine konkreten Verletzungen unter der CERD bejahte, schien er doch neben der Möglichkeit einer Verletzung von Art. 5 lit. a und b eine Verletzung von Art. 6 CERD beziehungsweise Art. 2, 3, 4, 5 und 6 CERD durch die USA und Israel nicht ausschließen zu wollen.³⁰ Gerade in Bezug auf Art. 3 CERD sprach der Ausschuss gegenüber Israel ausdrücklich von einer Verletzung der Konvention. Nach dem Ausschuss sind demnach auch die Bestimmungen, deren Wortlaut keine Ausübung der Hoheitsgewalt erwähnt, extraterritorial anwendbar.

Die Staaten selbst sprachen Vorgänge außerhalb ihres Gebiets, abgesehen von Überseegebieten, in ihren Staatenberichten nicht an. Auch in den Besprechungen der Staatenberichte wurde diese Frage nur zwischen Israel und dem Ausschuss thematisiert. Angesichts der Debatten, die zwischen dem Menschenrechtsausschuss und den USA über Anwendbarkeit des Zivilpaktes ge-

führt wurden, ist dies bemerkenswert. Israel äußerte sich nur recht widerwillig auf Nachfrage des Ausschusses zum Westjordanland und dem Gazastreifen und lehnte die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD mit den gleichen Argumenten ab, die es auch in Bezug auf den Zivil- und den Sozialpakt vorgebracht hatte.³¹ Abgesehen von Israel thematisierte kein anderer Vertragsstaat, ob bejahend oder ablehnend, die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD, nachdem der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen Vorgänge außerhalb seines Staatsgebietes angesprochen hatte.

IV. Natur und Inhalt der Verpflichtungen unter der CERD

Betrachtet man den Inhalt der Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter der CERD, kommt man zu dem Schluss, dass eine differenzierte Betrachtung nötig ist.

Staaten können verschiedene Pflichten unter einem Menschenrechtsvertrag haben. Generell ist zwischen der Unterlassungspflicht, nach der der Staat das betreffende Menschenrecht zu achten hat, und positiven Pflichten, Schutzpflichten oder Gewährleistungspflichten, zu unterscheiden. Im Rahmen von positiven Staatenpflichten geht es nicht um staatliches Handeln, vielmehr hat der Staat den Berechtigten vor Gefahren durch Privatpersonen, durch rechtswidrig oder ultra vires handelnde Staatsorgane, durch bindende oder direkt wirksame Anordnungen internationaler Organisationen, durch die Natur oder auch durch von Menschen erstellten Anlagen zu schützen.³² Im Fall von Gewährleistungspflichten hat der Staat über die Schutzpflichten hinaus die rechtlichen, institutionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Berechtigten ihre Rechte voll realisie-

27 UN-Dok. CERD/C/304/Add.45.

28 Wobei man hier natürlich anführen könnte, dass es sich bei der Militärbasis auf Kuba um ein überschaubares und greifbares Gebiet handelt und man somit den territorialen Ansatz befürworten könnte.

29 UN-Dok. CERD/C/USA/CO/6, Ziffer 24.

30 Vgl. etwa UN-Dok. CERD/C/SR.1794, Ziffern 17, 43; UN-Dok. CERD/C/ISR/CO/13, Ziffer 34; siehe auch UN-Dok. CERD/C/304/Add.45.

31 UN-Dok. CERD/C/SR.1795, Ziffer 13; UN-Dok. CERD/C/SR.2132, Ziffern 4, 5, 81, 82, 83; UN-Dok. CERD/C/ISR/CO/13/Add.1, Ziffer 54.

32 *Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2008, S. 111, 119f.; *Sigrun Skogly/Mark Gibney*, in: Dies. (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, 2010, S. 1–10 (S. 6).

ren können.³³ Die CERD enthält – anders als andere Menschenrechtsschutzinstrumente ihrer Zeit – ihrem Wortlaut nach nicht nur Unterlassungspflichten, sondern auch eine Anzahl recht detailliert beschriebener positiver Verpflichtungen. Die Unterscheidung zwischen Schutzpflichten und Gewährleistungspflichten ist oftmals schwierig, jedoch scheinen viele der Verpflichtungen in der CERD unter diese letzte Kategorie der Staatenpflichten zu fallen. Die Vertragsstaaten der CERD müssen eine Reihe von Schritten in gesetzgeberischer und verwaltungsrechtlicher Hinsicht unternehmen, um Rassendiskriminierung zu bekämpfen. Die CERD gibt nicht im Einzelnen vor, wie die Ziele zu erreichen sind, jedoch haben die Staaten alle ihre Möglichkeiten auszuschöpfen.³⁴ Die Vertragsstaaten müssen etwa eine Politik der Nicht-Diskriminierung verfolgen, in erziehungs- und aufklärerischer Weise tätig werden und Abhilfemaßnahmen zur Verfügung stellen.³⁵ Die Art. 2 Abs. 1 lit. a 1. Halbsatz und Art. 2 Abs. 1 lit. b CERD stellen Unterlassungspflichten dar, Verpflichtungen wie in Art. 2 Abs. 1 lit. d CERD oder in Art. 3 CERD, welche die Staaten zum Schutz vor Beeinträchtigungen durch Private, Organisationen oder Gruppen verpflichten, lassen sich als Schutzpflichten einordnen. Die Mehrzahl der Verpflichtungen aus der CERD jedoch werden Gewährleistungspflichten darstellen. Eindeutige Beispiele dafür sind Art. 2 Abs. 1 lit. a 2. Halbsatz und Abs. 1 lit. c, Art. 2 Abs. 1 lit. e CERD sowie die Verpflichtungen aus Art. 5, Art. 6 und Art. 7 CERD. Diese Bestimmungen verpflichten die Staaten, das behördliche Vorgehen sowie bestehende Gesetze zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären oder Maßnahmen im bildungs-, informations- und erziehungstechnischen Sinne zu ergreifen. Außerdem sollen die Vertragsstaaten etwa Organisationen und Bewegungen, die im Einklang mit den Zielen der CERD wirken, unterstützen und auf dem Gebiet der Bildung, Kultur

und Information Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung von Vorurteilen dienen, welche zur Rassendiskriminierung führen.

V. Schlussfolgerung

Zweifelsfrei ist das Rassendiskriminierungsverbot von großer Wichtigkeit, es kann jedoch, anders als es etwa bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Fall ist, Pflichten bedeuten, die ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates selbst im Falle einer Besetzung nur schwerlich erfüllen kann. Die meisten der Gewährleistungspflichten aus der CERD erfordern den Erlass von Rechtsvorschriften oder setzen einen bestehenden Verwaltungsapparat voraus.³⁶ Rechtsvorschriften über Rassendiskriminierung werden oft Sanktionsmöglichkeiten enthalten, ihre Vollziehung und ihre Konkretisierung durch eine Gerichtsbarkeit des fremden Staates werden nötig sein. Dafür werden dem fremden Staat in aller Regel wiederum die nötigen Institutionen und eine ausreichende Verwaltungsapparatur fehlen. Somit kann ein Vertrags-

33 Kälin/Künzli (Fn. 32), S. 127.

34 Rüdiger Wolfrum, *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law (1999), S. 489–519 (S. 501).

35 Wolfrum (Fn. 34), S. 501.

36 Der Erlass von Rechtsvorschriften mit Auslandsbezug stellt jedoch keine extraterritoriale Handlung dar. Es handelt sich bei dem Erlass von Rechtsnormen mit Auslandsbezug nicht um eine extraterritoriale Hoheitsausübung, der Rechtsakt erfolgt auf dem eigenen Staatsgebiet und somit im räumlichen Geltungsbereich der Rechtsordnung, *Epping/Gloria*, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 321; siehe als Beispiel für "extraterritorial prescription jurisdiction" Marko Milanović, *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, HRLR (2008), S. 411–448 (S. 421). Die auslandsbezogene Anwendbarkeit der staatlichen Rechtsordnung bedeutet ihre Erstreckung auf Personen, Sachen und Verhaltensweisen, jedoch nicht auf fremdes Hoheitsgebiet, Knut Ipsen, *Kriegswaffenkontrolle und Auslandsgeschäft*, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, 1995, S. 1041–1062 (S. 1046 f); *Epping/Gloria*, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 321. Es handelt sich zwar um eine mögliche Folge der Ausübung von Hoheitsgewalt, jedoch um einen Hoheitsakt auf dem eigenen Staatsgebiet, Ipsen, ebd. Der Konflikt des Erlasses von Hoheitsakten auf fremdem Staatsgebiet infolge von extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen besteht hier grundsätzlich nicht, nur im Fall der Vollstreckbarkeit einer Rechtsnorm mit Auslandsbezug kann er sich stellen.

staat auf dem Gebiet eines anderen Staates die meisten der Gewährleistungspflichten unter der CERD in aller Regel nicht erfüllen. Die CERD gibt Pflichten auf, von denen die Mehrheit eigentlich nur durch den Territorialstaat, der über ein funktionierendes Parlament und Behörden sowie eine Gerichtsbarkeit verfügt, erfüllt werden kann. Ein fremder Staat, selbst wenn er schon über lange Zeit ein Gebiet besetzt und einen gewissen Verwaltungsapparat aufgebaut hat, kann den meisten Verpflichtungen aus der CERD in aller Regel kaum auf ähnliche Weise wie der Territorialstaat nachkommen. Er kann, selbst wenn er effektive Kontrolle über das Gebiet des Territorialstaates ausübt, grundsätzlich nur in eingeschränkter Weise Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen ergreifen. Dafür, dass ein Staat Einfluss auf Behörden ausübt oder andere Maßnahmen trifft, die Rassendiskriminierung durch Dritte in all ihren Formen verbieten und verhindern können, muss er einen strukturierten und organisierten Verwaltungsapparat auf dem Gebiet aufgebaut haben oder den vorhandenen wirksam kontrollieren. Das wird in aller Regel nicht der Fall sein, sondern lediglich, wenn ein Staat bereits lange auf dem Gebiet eines anderen Staates präsent und seit Jahren oder sogar Jahrzehnten eine Besatzungsmacht dort ist.

Globale Verantwortlichkeit oder traditionelles Souveränitätsdenken – Gründe für die Haltung zur “Responsibility to Protect” von nicht-westlichen Staaten

Christoph Steinert

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die drei Säulen der “Responsibility to Protect”
- III. Einflussfaktoren auf die Haltung der „nicht-westlichen Staaten“ zum Konzept der R2P
- IV. Datenbasis und Methodik
- V. Auswertung der Hypothesen
- VI. Schlussfolgerungen

I. Einleitung

Auf dem World Summit der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2005 bekannten sich mehr als 150 Staaten in einer konsensuellen Erklärung grundsätzlich zu dem Prinzip der “Responsibility to Protect” (R2P).¹ Diese historische Übereinkunft steht für eine neue globale ethische Verpflichtung und die Hoffnung, den größten Gräueltaten auf dem Planeten gemeinsam ein Ende zu bereiten.² Kofi Annan hatte diese Entwicklung angestoßen, als er vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Ausdruck brachte, dass die „internationale Gemeinschaft [...] die Verantwortung hat, [...] rechtzeitige und entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig versagen.“³ Daraufhin wurde die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) ins Leben gerufen, deren im Jahr 2001 veröffentlichte Empfehlungen die völkerrechtliche Pflichtenlage revolutionierten, indem sie Menschenrechten im äußers-

ten Konflikt den Vorrang vor dem Rechtsgut staatlicher Souveränität einräumen.⁴

Die anfängliche globale Zustimmung zu dem Konzept der R2P lässt sich unter anderem dadurch begründen, dass durch die Betonung von Prävention und Wiederaufbau im Rahmen des Konzepts auch die Interessen der Entwicklungsländer in den Vordergrund gerückt wurden.⁵ Doch der Begeisterung folgte schnell Ernüchterung, vor allem die mangelnde Beschäftigung mit Krise in Darfur wurde zum Symbol für die fehlende Durchschlagskraft der entstehenden Norm.⁶ Insbesondere die Gegnerschaft und die Vorbehalte mehrerer „nicht-westlicher“ Staaten in Bezug auf den Interventionsaspekt der dritten Säule der R2P⁷ erwies sich als Hemmnis für die weitere Entwicklung. So wurden Parallelen zwischen den Kerngedanken der R2P und dem Gedankengut der Zeit des Kolonialismus gezogen, in der die westlichen Großmächte ebenfalls unter dem Vorwand, fragile und wehrlose Gesellschaften zu schützen, andere Staaten besetz-

1 UN-Dokument A/RES/60/1 (2005), Nr. 138–140.

2 Richard H. Kohler/Juliette Voinov Kohler (Hrsg.), *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century*, 2009, S. 2.

3 Secretary-General’s speech to the 54th Session of the General Assembly, September 20, 1999.

4 Hans-Joachim Heintze, *Gewalt im Dienste der Menschenrechte? Von der humanitären Intervention im Kosovo zur Responsibility to Protect*, in: Ines-Jacqueline Werkner/Ulrike Kronfeld-Goharani (Hrsg.), *Der ambivalente Frieden. Die Friedensforschung vor neuen Herausforderung*, 2011, S. 37–55 (50).

5 Max-Otto Baumann, *Die „Responsibility to Protect“ und die wichtige Rolle der Entwicklungsländer*, in: *Frankfurter UNO-Papiere 1* (2012), S. 3–7 (5).

6 Bastian Loges, *Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen. Der UN-Sicherheitsrat und die Etablierung der Responsibility to Protect*, 2010, S. 17.

7 Ramesh Thakur, *The Responsibility to Protect. Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*, 2011, S. 144.

ten und kolonialisierten.⁸ Das „Prinzip der Nicht-Einmischung“ in die Angelegenheiten anderer Staaten ist als prägendes Prinzip des internationalen Rechts in Artikel 2 Nr. 7 der UN-Charta⁹ verankert und steht im Widerspruch zur Vorstellung einer globalen Verantwortlichkeit, die notfalls mit militärischen Mitteln durchgesetzt werden muss.¹⁰ Man kann jedoch keineswegs von einer generellen Ablehnung der R2P von Staaten der „dritten Welt“ sprechen, vielmehr wird die Haltung zu dem Konzept durch eine Vielzahl unterschiedlicher geographischer, historischer und politischer Faktoren geprägt.¹¹ Die Afrikanische Union hat zum Beispiel seit ihrer Entstehung mehrere Normen und Prinzipien etabliert, die die Grundidee der R2P widerspiegeln und damit eine Vorreiterrolle bei der weiteren Verwirklichung des Prinzips übernommen.¹²

Im Rahmen dieser Arbeit soll genauer untersucht werden, in welchen Regionen der Welt eine ablehnende Haltung zum Konzept der R2P vorherrschend ist und wodurch sich diese Haltung begründet. Ebenso werden Erklärungen für eine positive Bewertung des Konzepts gesucht. Dabei soll insbesondere folgende Forschungsfrage beantwortet werden:

Welche Faktoren sind für eine ablehnende oder befürwortende Haltung zum Konzept der R2P bei den „nicht-westlichen Staaten“ maßgeblich?

Die Positionen der Einzelstaaten werden hierbei nach geographischen, historischen und politischen Kriterien untersucht, um

8 Mahmood Mamdani, *Responsibility to Protect or Right to Punish?*, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 4.1 (2010), S. 53–67 (55).

9 Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs.

10 Robin Ramcharan, *ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained*, in: *Contemporary Southeast Asia* 22.1 (2000), S. 60–88 (60).

11 Mohammed Ayoob, *Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration*, in: *Global Governance* 10.1 (2004), S. 99–118 (99).

12 Kwesi Aning/Samuel Atuobi, *Responsibility to Protect in Africa: An analysis of the African Union's Peace and Security architecture*, in: *Global Responsibility to Protect* 1.1 (2009), S. 90–113 (92).

Muster in verwandten Regionen feststellen zu können. Der Fokus wird bewusst auf die „nicht-westlichen“ Staaten gelegt, da der Vorwurf noch immer verbreitet ist, dass die R2P ein „Projekt des Westens“ sei.¹³

Im nächsten Abschnitt folgen zunächst eine Definition des Konzepts der R2P und eine Abgrenzung zum Begriff der humanitären Intervention. Daraufhin werden im Theorieteil mehrere Hypothesen zur Beantwortung der Forschungsfrage entwickelt, die dann literaturbasiert und mithilfe unterschiedlicher Daten untersucht werden. Abschließend werden die Ergebnisse in einer Schlussbetrachtung zusammengefasst und deren Einschränkungen diskutiert.

II. Die drei Säulen der „Responsibility to Protect“

In Anbetracht der tatenlosen Ohnmacht der internationalen Staatengemeinschaft bei den Genoziden in Ruanda 1994 und Srebrenica 1995 forderte UN-Generalsekretär Kofi Annan vor der UN-Generalversammlung eine grundlegende Neudefinition des Verhältnisses zwischen staatlicher Souveränität und der Verantwortung der Staatengemeinschaft zum Schutz vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit.¹⁴ Staatliche Souveränität dürfe nie mehr zum Deckmantel für einen Völkermord werden, sondern stelle vielmehr eine Verpflichtung zum Schutz der fundamentalen Rechte der Bevölkerung des eigenen Landes dar.¹⁵ In diesem Geiste gründete die kanadische Regierung unter der Leitung von Gareth Evans und Mohammed Sahnoun die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), die im Jahr 2001 das Konzept der Responsibility to Protect vorstellte.¹⁶

13 Nachweise bei Mónica Serrano, *The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus*, in: *Global Responsibility to Protect* 3 (2011), S. 1–13 (8).

14 Secretary-General's speech to the 54th Session of the General Assembly, September 20, 1999.

15 Secretary-General's speech to the 54th Session of the General Assembly, September 20, 1999.

16 Alex J. Bellamy, *Realizing the Responsibility to Protect*, in: *International Studies Perspectives* 10.2 (2009), S. 111–128 (111).

Die R2P grenzt sich begrifflich bewusst von der „humanitären Intervention“ ab. An dem Begriffspaar „humanitären Intervention“ wurde vielfach kritisiert, dass humanitäres Handeln und militärische Interventionen nicht miteinander zu vereinbaren seien und die Bezeichnung damit schon in sich selbst einen Widerspruch beinhalte.¹⁷ Die R2P ist ein weiter gefasstes Konzept, das als Überbegriff die „Responsibility to prevent“, die „Responsibility to react“ und die „Responsibility to rebuild“ umfasst.¹⁸ Dadurch werden die Prävention der Ursachen von humanitären Katastrophen und die Notwendigkeit des Wiederaufbaus und der Versöhnung nach einer Intervention wieder in den Vordergrund gerückt, zwei Dimensionen, die in der Debatte um die klassische humanitäre Intervention zu stark vernachlässigt wurden.¹⁹ Im Kern geht es jedoch um die „Responsibility to react“, das kontroverse Element der R2P, das auch aus taktischen Gründen bewusst mit dem Aspekt der Prävention und dem Aspekt des Wiederaufbaus verbunden wurde, um breitere Unterstützung für das Konzept zu gewinnen.²⁰ Wenn sich präventive Maßnahmen als unzureichend erweisen und wenn ein Staat nicht in der Lage ist, eine humanitäre Katastrophe selbst zu verhindern, dann ist die Staatengemeinschaft demnach dazu verpflichtet, politische, wirtschaftliche, juristische und im Extremfall militärische Maßnahmen zur Verhinderung der Katastrophe zu ergreifen.²¹ Für diesen Extremfall der militärischen Intervention wurden die folgenden Kriterien etabliert: „just cause“, „right authority“, „right intention“, „last resort“, „proportional means“ und „reasonable prospects“.²² Das bis dahin für die Beziehungen zwischen

den Staaten zentrale Prinzip der Souveränität wurde damit neu definiert: von Souveränität als Instrument der Kontrolle, zur Souveränität als Verpflichtung zur Verantwortlichkeit – in inneren wie in äußeren Angelegenheiten.²³ Wenn ein Staat nicht in der Lage ist, seine eigene Bevölkerung zu schützen, dann verliert er vorübergehend seine Souveränität und damit einhergehend das Recht auf territoriale Integrität.²⁴ Die R2P verschiebt damit den Fokus auf die Rechte des Individuums, das in Gefahr ist, Opfer eines Genozids zu werden.²⁵

Das neue Konzept wurde sowohl vom UN-Sicherheitsrat als auch von der UN-Generalversammlung im Jahr 2005 grundsätzlich bestätigt,²⁶ allerdings in einer eingeschränkten Version, die man auch als „R2P lite“ bezeichnet.²⁷ So wurde der Verpflichtungsradius der R2P stark verkürzt und die Gleichberechtigung von UN-Generalversammlung, Regionalorganisationen und UN-Sicherheitsrat bei der Durchsetzung der R2P zu Gunsten des Letzteren verändert.²⁸ In dieser überarbeiteten Version der R2P ist auch von den drei Säulen des Konzepts die Rede: Als erste Säule, die primäre Verpflichtung von Staaten, ihre Bevölkerung vor Genoziden, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.²⁹ Die zweite Säule als Bestätigung der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, Staaten bei dieser Aufgabe zu unterstützen.³⁰ Und schließlich, als dritte Säule, die Verantwortung der UN-Mitgliedstaaten

17 Referiert von David Chandler, *The Responsibility to Protect? Imposing the „liberal peace“*, in: *International peacekeeping 11.1* (2004), S. 59–81 (61).

18 ICISS (2001), S. 19ff.

19 Gareth Evans, *The responsibility to protect: Rethinking humanitarian intervention*, in: *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, *The American Society of International Law* (2004), S. 78–89 (83).

20 David Chandler, *R2P or Not R2P – More Statebuilding, Less Responsibility*, in: *Global Responsibility to Protect 2* (2010), S. 161–166 (163).

21 Evans (Fn. 19), S. 84.

22 ICISS (2001), S. 32ff.

23 ICISS (2001), S. 13.

24 So Rama Mani/Thomas G. Weiss, *Responsibility to Protect. Cultural Perspectives in the Global South*, 2011, S. 4.

25 José E. Alvarez, *The Schizophrenias of R2P*, in: Philip Alston/Euan MacDonald (Hrsg.), *Human Rights, Intervention, and the Use of Force*, 2. Auflage 2008, S. 275–284 (275).

26 UN-Dokument A/RES/60/1 (2005), Nr. 138–140.

27 Thomas G. Weiss, *R2P after 9/11 and the World Summit*, in: *Wisconsin International Law Journal* 24 (2006), S. 741–760 (750).

28 Loges (Fn. 6), S. 16.

29 Dan Kuwali, *The Responsibility to Protect. Implementation of Article 4(h) Intervention*, 2011, S. 92.

30 Kuwali (Fn. 29), S. 92.

über den UN-Sicherheitsrat in einer angemessenen und rechtzeitigen Weise zu reagieren, wenn nationale Autoritäten nicht in der Lage sind, ihre Bevölkerung vor Gräueltaten zu schützen.³¹ Im nächsten Abschnitt werden Einflussfaktoren auf unterschiedliche Positionen der Staaten zu dem Konzept der R2P herausgearbeitet.

III. Einflussfaktoren auf die Haltung der „nicht-westlichen Staaten“ zum Konzept der R2P

Trotz der konsensualen Bestätigung der UN-Generalversammlung im Jahr 2005 und der wachsenden Bedeutung als entstehende Norm stehen der Etablierung des Konzepts der R2P auch viele Widerstände – sowohl im politischen, als auch im operationalen Bereich – im Wege.³² So wird davor gewarnt, dass das Konzept der R2P als Legitimation für unilaterale Interventionen missbraucht werden könne.³³ Insbesondere die völkerrechtswidrige Invasion der „Koalition der Willigen“ im Irak im Jahr 2003, die zumindest teilweise auch mit humanitären Argumenten begründet wurde, hat diese Befürchtungen weiter verschärft.³⁴ Die R2P wurde in diesem Zusammenhang sogar als ein neuer „Interventionismus im menschenfreundlichen Gewand“³⁵ bezeichnet.

Die Reaktionen der Staaten auf das neue globale Konzept spiegeln sowohl existierende lokale Normen als auch nationale Interessen wider.³⁶ Allgemein kann man sagen, dass die Haltungen zur R2P durch geopo-

litische Interessen, historische Erfahrungen, geographische Besonderheiten, kulturelle Gegebenheiten und individuelle Hoffnungen und Befürchtungen beeinflusst werden. Die Arbeit beschränkt sich auf drei potentielle Faktoren, die die Haltung von Staaten zum Konzept der R2P möglicherweise prägen könnten. Diese Faktoren werden in den nächsten Abschnitten genauer erklärt und zu Hypothesen entwickelt.

1. Militärischer Hegemon als potentieller Aggressor

Der Begriff der „Hegemonie“ in den internationalen Beziehungen wird in der Literatur in unterschiedlicher Weise definiert und findet in zahlreichen Theorien und Forschungsmodellen Verwendung. So wird Hegemonie unter anderem als eine „Spielart asymmetrischer zwischenstaatlicher Beziehungen“,³⁷ als eine Form der Kontrolle oder Dominanz durch einen mächtigen Staat³⁸ oder auch als eine notwendige Stabilisation der Weltwirtschaft durch einen Führungsstaat³⁹ bezeichnet. Im Rahmen dieser Arbeit wird eine enge Definition des Begriffes von Goldstein verwendet, die den Aspekt der militärischen Überlegenheit des Hegemons in den Vordergrund stellt. Nach Goldstein beruht Hegemonie grundsätzlich darauf, dass ein Staat dazu in der Lage ist, die Regelungen und Ordnungsstrukturen zu diktieren, welche die Beziehungen zwischen den Staaten prägen.⁴⁰ Er differenziert außerdem zwischen wirtschaftlicher und politischer Hegemonie. Wirtschaftliche Hegemonie beschreibt er als die Fähigkeit eines Landes, „to centre the world economy around itself.“⁴¹ Politische Hegemonie hin-

31 *Kuwali* (Fn. 29), S. 92.

32 *Mani/Weiss* (Fn. 24), S. 1.

33 *Luis Paulo Bogliolo Piancastelli*, The Responsibility to Protect and the Use of Force in International Law, in: *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasilia* 8 (2009), S. 59–84 (84).

34 *Ayoob* (Fn. 11), S. 101.

35 Nachweise bei *Peter Wittig*, Das Leiden der Anderen. Das Prinzip der Schutzverantwortung im Widerstreit internationaler Interessen, in: *Internationale Politik* 10 (2008), S. 96–99 (97).

36 *Michael Contarino/Melinda Negrón-Gonzales*, Local Norms Matter: Understanding National Responses to the Responsibility to Protect, in: *Global Governance: A Review of Multilateralism and*

International Organizations 20.2 (2014), S. 255–276 (256).

37 *Elisabeth Schmitt*, Hegemonie und Konsens. Bedingungen für Entstehung und Stabilität von Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Sekundärsaat, 2004, S. 21.

38 *Robert Gilpin*, *War and Change in World Politics*, 1981, S. 29.

39 *Charles Poor Kindleberger*, *The World in Depression, 1929–1939*, 1986, S. 304.

40 *Joshua S. Goldstein*, *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*, 1988, S. 281.

41 *Goldstein* (Fn. 40), S. 281.

gegen bezeichnet er als die Fähigkeit eines Staates, die Welt militärisch dominieren zu können.⁴²

Im Folgenden ist mit Hegemonie insbesondere die von Goldstein beschriebene Ausprägung der politischen Hegemonie gemeint. Denn im Zusammenhang mit der R2P könnten gerade das militärische Abschreckungspotential einer Großmacht und die Fähigkeit der Streitkräfte zur „Machtprojektion“⁴³ einen entscheidenden Einfluss auf die Einstellungen der anderen Staaten zum Konzept einer globalen Schutzverantwortung haben. Wenn sich ein Staat im unmittelbaren Einflussbereich eines Hegemons befindet, könnte dies die Haltung zur R2P der jeweiligen Staatsvertreter in der Weise beeinflussen, dass eine Einmischung in andere Staaten aus Angst vor dem Hegemon generell abgelehnt wird. Die Existenz eines kontinentalen Hegemons oder eines benachbarten regionalen Hegemons könnte bei kleineren Staaten als eine dauerhafte Bedrohung und Gefahr empfunden werden, mit der Folge, dass diese Staaten besonders auf die Geltung ihres Souveränitätsrechts insistieren und vor einem Missbrauch der Schutzverantwortung warnen. Die geographische Nähe ist dabei vermutlich ein zentraler Indikator für den Einfluss eines Hegemons auf die Politik eines anderen Staates. So wird in den Staaten des Baltikums die Großmacht Russland eher als potentielle Gefahr betrachtet, als dies zum Beispiel in Zentralafrika der Fall ist. Die geographische Nähe zu einer Großmacht könnte also allgemein mit einer Ablehnung einer weiteren Etablierung der R2P einhergehen. Diese Grundannahme wird im Rahmen der folgenden Hypothese genauer untersucht:

H1: Die Existenz eines militärischen Hegemons in geographischer Nähe eines Landes führt zu einer ablehnenden Haltung zum Konzept der R2P.

42 Goldstein (Fn. 40), S. 281.

43 Klaus-Dieter Schwarz, *Weltmacht USA. Zum Verhältnis von Macht und Strategie nach dem Kalten Krieg*, 1999, S. 67.

2. *Nachwirkungen kolonialer Vergangenheit*

Die Vorstellung einer Schutzverantwortung der Staaten steht seit jeher im Spannungsverhältnis mit dem Souveränitätsprinzip. Das Prinzip der staatlichen Souveränität ist das Fundament des internationalen Rechts und dessen zentrale Stellung wird unter anderem in Artikel 2 Nr. 7 der UN-Charta ausdrücklich bekräftigt. Dabei wird diesem Leitprinzip in unterschiedlichen Teilen der Welt ein unterschiedlicher Wert beigemessen. So gelten nationale Souveränität und Unabhängigkeit in vielen südostasiatischen Staaten als „heilige Prinzipien“.⁴⁴ Der Begriff der „Intervention“ hingegen gilt in diesen Staaten als tabuisiert, besonders bei einer Verwendung im Kontext mit einer Einmischung in die staatliche Souveränität.⁴⁵ Man spricht im Zusammenhang mit dem strikten Gebot der „Nicht-Einmischung“ in die Angelegenheiten anderer Staaten auch von dem sogenannten „ASEAN way“.⁴⁶ Eine zentrale Begründung für diese ablehnende Haltung gegenüber Interventionen internationaler Akteure und der Betonung des Souveränitätsprinzips könnte in den traumatischen Erfahrungen der kolonialen Vergangenheit der Staaten dieser Region liegen.⁴⁷ Viele südostasiatische Staaten weisen eine lange koloniale Vergangenheit auf und mussten in verlustreichen Kriegen für ihre Unabhängigkeit kämpfen.⁴⁸ Ein ähnliches Muster lässt sich auch in Lateinamerika ausmachen, wo zahlreiche US-geführte Interventionen die Geschichte vieler Länder maßgeblich geprägt haben.⁴⁹ Beispielhaft ist die unter der Administration von Präsident Richard Nixon geführte Intervention in Chile zu nennen, als der demo-

44 Referiert von Noel M. Moranda, *R2P Roadmap in Southeast Asia: Challenges and Prospects*, in: UNISCI Discussion Papers 11 (2006), S. 59–70 (64).

45 Moranda (Fn. 44), S. 60.

46 Ramcharan (Fn. 10), S. 60.

47 Thelma Ekiyor/Mary Ellen O’Connell, *The Responsibility to Protect: a way forward – or rather part of the problem?*, in: *Foreign Voices* 1 (2008), S. 1–8 (2).

48 Moranda (Fn. 44), S. 60.

49 Ayooob (Fn. 11), S. 114.

kratische gewählte sozialistische Präsident Salvador Allende im Namen der „Wahrung der Demokratie“ gestürzt wurde.⁵⁰ Auch in den lateinamerikanischen Staaten spiegeln sich diese Erfahrungen in einer Betonung des Prinzips der „Nicht-Einmischung“ und einer generell kritischen Haltung gegenüber dem Konzept der R2P wider.⁵¹ Die R2P wird vor diesem Hintergrund auch als ein „neo-koloniales Projekt“⁵² bezeichnet.

Allgemein liegt die Vermutung nahe, dass eine koloniale Vergangenheit das Selbstverständnis von Staaten in einer Weise prägt, die eine ablehnende Haltung gegenüber jeder Form der Einmischung fremder Akteure in innerstaatliche Angelegenheiten zur Folge hat. Fraglich ist, ob dieser Zusammenhang auch in dem Verhältnis zwischen der Dauer der Kolonialisierung eines Staates und der Haltung zum Konzept der R2P festzustellen ist. Dies soll im Rahmen der folgenden Hypothese genauer untersucht werden.

H2: Je länger ein Staat in seiner Geschichte kolonialisiert worden ist, desto größer die Gegnerschaft gegenüber der R2P.

3. *Failing states auf der Suche nach externer Problemlösung?*

Nachdem die beiden ersten Hypothesen Ursachen für eine ablehnende Haltung gegenüber dem Konzept der R2P analysieren, wird nun im Gegensatz dazu ein Faktor genauer untersucht, der eine positive Beurteilung der R2P zur Folge haben könnte. Dafür ist es notwendig, die Ausgangslage von Staaten zu erfassen, aus der heraus die Motivation für eine Befürwortung von Interventionen anderer Staaten im eigenen Land entstehen kann. Insbesondere die Geschichte vieler afrikanischer Staaten ist geprägt von schreck-

licher Gewalt an der Zivilbevölkerung, bei der die internationale Gemeinschaft tatenlos blieb.⁵³ Viele Regime haben dabei die eigene Bevölkerung unter dem Schutzschild der staatlichen Souveränität großem Leid und unzähligen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt.⁵⁴ Unter dem Eindruck dieser Erfahrungen der Gleichgültigkeit und der Vernachlässigung durch die Staatengemeinschaft und den nach wie vor schwelenden Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent lässt sich eine Abkehr von dem Prinzip der strikten „Nicht-Einmischung“ erklären.⁵⁵ In Anbetracht der zahlreichen humanitären Katastrophen erscheinen militärische Interventionen internationaler Akteure als geringeres Übel.⁵⁶ Die Zivilbevölkerung verbindet mit Interventionen die Hoffnung auf eine Veränderung ihrer oft gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme. In diesem Sinne lässt sich die dritte Säule der R2P auch als eine Möglichkeit der externen Problemlösung innerer Krisen interpretieren. Dazu kommt noch die Tatsache, dass die Vorstellung staatlicher Souveränität in den meisten afrikanischen Staaten ohnehin nicht kulturell verankert ist und eher als künstliches Konstrukt empfunden wird.⁵⁷ Da viele Gebiete in Afrika de facto von Warlords, Clanchefs oder Waffen- und Drogenschmugglern regiert werden, fühlt sich die Gesellschaft entfremdet von dem Gedanken umfassender staatlicher Souveränität.⁵⁸ Eine der größten Ängste vieler afrikanischer Staaten ist jedoch ein vollständiges Versagen der bestehenden Staatlichkeit und in der Folge dessen humanitäre Krisen enormen Ausmaßes.⁵⁹ So soll ein Eingreifen internationaler Akteure im Sinne der R2P insbesondere auch zum Schutz der Bevölkerung vor dem Entstehen eines sogenannten „failed state“ dienen.

Max Weber beschrieb den funktionierenden Staat als einen „Herrschaftsverband, [...] der

50 Heraldo Muñoz, *The Responsibility to Protect: Three Pillars and Four Crimes*, in: *Human Rights & Human Welfare: Working Papers* 53 (2009), S. 2–11 (3).

51 Muñoz (Fn. 50), S. 4.

52 Hinweise bei Frank Chalk/Romeo Dallaire/ Kyle Matthews, *The Responsibility to React*, in: W. Andy Knight/Frazer Egerton (Hrsg.), *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, 2012, S. 36–49 (41).

53 Kuwali (Fn. 29), S. 64.

54 Thakur (Fn. 29), S. 149.

55 Kuwali (Fn. 29), S. 64.

56 Thakur (Fn. 7), S. 148.

57 Ayooob (Fn. 11), S. 106.

58 Thakur (Fn. 7), S. 148.

59 Thakur (Fn. 7), S. 148.

innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der Herrschaft zu monopolisieren mit Erfolg getrachtet hat und für diesen Zweck die sachlichen Betriebsmittel in der Hand seiner Leiter vereinigt.“⁶⁰ Im Umkehrschluss dazu handelt es sich bei einem “failed state” um einen Herrschaftsverband, der nicht in der Lage ist, die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der Herrschaft zu monopolisieren und die sachlichen Betriebsmittel in der Hand seiner Leiter zu vereinigen und der somit zentrale Staatsaufgaben nicht erfüllen und keine Kontrolle über sein Staatsgebiet ausüben kann.⁶¹ Typische Merkmale von “failed state” sind anhaltende Gewalt zwischen staatlichen Akteuren und Aufständischen sowie eine Zivilbevölkerung, die durch innere ethnische oder religiöse Spannungen gekennzeichnet ist.⁶² “Failed state” lassen sich zudem durch die Unfähigkeit der Staatsgewalt charakterisieren, die eigenen Grenzen zu kontrollieren und das Primat des Rechts und der Sicherheit aufrechtzuerhalten.⁶³ Es gibt auch viele Staaten im internationalen System, die einige der genannten Merkmale erfüllen und deshalb in Gefahr sind, zu “failed state” zu werden, die jedoch die Grenze noch nicht ganz überschritten haben.⁶⁴ Beispielhaft sind hier Haiti, Sri Lanka oder Kolumbien zu nennen.⁶⁵ Man spricht bei diesen Staaten, die sich immer mehr in Richtung eines “failed state” entwickeln, auch von den sogenannten “failing states”.⁶⁶

In Anbetracht des potentiellen Schutzbedürfnisses von Staaten, die Gefahr laufen

zu einem “failed state” zu werden, spricht aus der Perspektive dieser Staaten einiges für eine Befürwortung einer internationalen Intervention. So drängt sich die Vermutung auf, dass sich Staaten auf internationaler Ebene als Befürworter der R2P etablieren, die sich durch eine Intervention einen Beitrag zur Lösung ihrer gravierenden inneren Probleme und eine Unterstützung der erodierenden Staatlichkeit erhoffen. Diese Annahme soll im Rahmen der folgenden Hypothese genauer untersucht werden:

H3: Je mehr ein Staat der Bezeichnung eines “failed state” entspricht, desto stärker ist die Befürwortung gegenüber dem Prinzip der R2P.

Nachdem nun die drei zentralen Hypothesen dieser Arbeit theoretisch hergeleitet und begründet wurden, werden sie im analytischen Teil anhand von unterschiedlichen Daten genauer untersucht.

IV. Datenbasis und Methodik

1. Operationalisierung der Positionen der Staaten zum Konzept der R2P

Die drei Hypothesen formulieren potentielle Erklärungen für die unterschiedlichen Positionen der „nicht-westlichen Staaten“ zum Konzept der R2P. Die abhängige Variable ist dabei jeweils die – befürwortende oder ablehnende – Haltung der „nicht-westlichen Staaten“ zur R2P. Deshalb kommt der Operationalisierung dieser Variable eine entscheidende Bedeutung bei der Analyse der Hypothesen zu. Als Grundlage für die Einordnung der Positionen der Staaten zum Konzept der R2P dienen im Rahmen dieser Arbeit die Stellungnahmen der jeweiligen Landesvertreter bei der informellen Sitzung der UN-Generalversammlung zum Thema “The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention”⁶⁷ am 11. September 2013.⁶⁸ Die Sitzung wurde in

60 Max Weber, *Politik als Beruf*, Gesammelte Politische Schriften, 1921, S. 402.

61 James A. Piazza, *Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?*, in: *International Studies Quarterly* 52.3 (2008), S. 469–488 (471).

62 Robert I. Rotberg, *Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators*, in: *State failure and state weakness in a time of terror* (2003), S. 1–25 (5).

63 Morten Bøås/Kethleen M. Jennings, *„Failed states“ and „state failure“: threats or opportunities?*, in: *Globalization* 4.4 (2007), S. 475–485 (477).

64 Piazza (Fn. 61), S. 470.

65 Piazza (Fn. 61), S. 471.

66 Piazza (Fn. 61), S. 471.

67 UN-Dokument A/67/929-S/2013/399 (2013), Nr. 75.

68 Abrufbar unter: www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5004-united-nations-general-assembly-holds-fifth-informal-interactive-dialogue-

Folge des fünften Berichts des UN-Generalsekretärs⁶⁹ zur Responsibility to Protect abgehalten. Die Stellungnahmen der Staatenvertreter wurden auf positive und negative Äußerungen zum Thema R2P untersucht und in die drei Kategorien „Befürworter“, „mit Vorbehalten“ und „Gegner“ eingeordnet. Als „Befürworter“ wurden dabei diejenigen Staaten codiert, die das Konzept der R2P grundsätzlich in allen drei Säulen befürworten und an der Umsetzung des Konzepts weiterhin aktiv mitwirken wollen. Die Staaten, die in die Kategorie „mit Vorbehalten“ eingeordnet wurden, befürworten grundsätzlich zumindest die erste Säule der R2P und formulieren ihre Kritik nur im Rahmen des Konzepts und stellen es nicht grundsätzlich in Frage. Signalwörter für die Vorbehalte waren vor allem „Nicht-Einmischung“ und „Souveränitätsprinzip“. Alle Staaten in der Kategorie „mit Vorbehalten“ stehen insbesondere der dritten Säule der R2P kritisch gegenüber, warnen vor einem Missbrauch des Konzepts und fordern eine weitere Klärung. Diejenigen Staaten, die in die Kategorie „Gegner“ eingeordnet wurden, stellen das Konzept der R2P grundsätzlich in Frage und lehnen insbesondere die dritte Säule entschieden ab. Sie warnen vor einem Missbrauch des Konzepts aus „imperialen Zwecken“ und wenden sich gegen jede potentielle Einschränkung des Souveränitätsprinzips aus Artikel 2 Nr. 7 der UN-Charta.

Insgesamt wurden die Stellungnahmen von 64 Staatsvertretern untersucht und in eine der drei Kategorien eingeordnet. Davon kommen 22 der Stellungnahmen aus europäischen Staaten, 15 aus asiatischen Staaten, jeweils 11 aus afrikanischen Staaten und Ländern Süd- und Mittelamerikas, 3 aus Ozeanien und 2 aus Nordamerika.

Position zum Konzept der R2P	Europäische Staaten
Befürworter	Spanien, Norwegen, Dänemark, Belgien, Estland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Schweiz, Deutschland, Italien, UK, Lettland, Niederlande, Montenegro, Tschechien, Slowenien, Weißrussland, Luxemburg, Türkei, Slowakei, Liechtenstein
Position zum Konzept der R2P	Nordamerikanische Staaten
Befürworter	USA, Kanada
Position zum Konzept der R2P	Asiatische Staaten
Befürworter	Japan, Singapur, Katar, Indonesien, Armenien, Georgien, Südkorea,
Mit Vorbehalten	Malaysia, Indien, China, Pakistan, Sri Lanka, Russland, Iran
Gegner	Syrien
Position zum Konzept der R2P	Afrikanische Staaten
Befürworter	Ruanda, Ghana, Elfenbeinküste, Burundi, Botswana, Tansania, Libyen, Marokko
Mit Vorbehalten	Togo, Ägypten, Südafrika
Position zum Konzept der R2P	Staaten Ozeaniens
Befürworter	Australien, Neuseeland, Papua-Neuguinea
Position zum Konzept der R2P	Mittel- und Südamerikanische Staaten
Befürworter	Mexiko, Costa Rica, Guatemala
Mit Vorbehalten	Brasilien, Uruguay, Ecuador, Argentinien
Gegner	Venezuela, Kuba, Nicaragua, Bolivien

Abb. 1: Positionen der Staaten zum Konzept der R2P bei der informalen Sitzung der UN-Generalversammlung zum Thema "Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention"

on-the-responsibility-to-protect (zuletzt besucht am 6. August 2014).

69 UN-Dokument A/67/929-S/2013/399 (2013).

Bei der Einteilung wird bewusst vom Regionalgruppensystem der Vereinten Nationen abgewichen, da sich viele Staaten zunehmend von den historisch gewachsenen Gruppen entfremden.⁷⁰ So wenden sich zum Beispiel Polen und Tschechien als Mitglieder der NATO und der EU politisch von der Gruppe osteuropäischer Staaten um Russland ab.⁷¹ Insofern werden hier die Mitglieder der Gruppe osteuropäischer Staaten Russland, Georgien und Armenien als asiatische Staaten und Estland, Lettland, Montenegro, Slowenien und Weißrussland als europäische Staaten eingeordnet. Die Positionen von Thailand, Peru, Paraguay, Chile und Panama konnten nicht analysiert werden, da die Stellungnahmen entweder nicht verfügbar waren oder nicht auf Englisch gefunden werden konnten.

2. Analyse der Positionen der Staaten zum Konzept der R2P

Die Analyse der Ergebnisse zeigt, dass sämtliche Staatenvertreter Europas, Nordamerikas und Ozeaniens das Konzept der R2P befürworten. Vorbehalte gegenüber dem Konzept der R2P gibt es nur bei Staatsvertretern Asiens, Afrikas und in Mittel- und Südamerika. Gegnerschaft zur R2P lässt sich bei vier Staaten in Süd- und Mittelamerika und zusätzlich in Syrien ausmachen. Die Staaten Süd- und Mittelamerikas weisen als einziger Kontinent einen größeren Anteil an Gegnern als an Befürwortern der R2P auf. Von den insgesamt 64 Staaten sind 32 Staaten Teil der G77. Davon zählen 14 Staaten zu den Befürwortern der R2P, 13 Staaten haben Vorbehalte gegenüber dem Konzept und 5 Staaten sind Gegner der R2P. Auffällig ist dabei, dass sämtliche Gegner des Konzepts der R2P auch Mitglieder der G77 sind. Zudem sind von den insgesamt 15 Staaten, die Vorbehalte gegenüber dem Konzept der R2P haben, 13 Staaten Teil der G77. Es ist somit deutlich erkennbar, dass negative Haltungen zum Konzept der R2P bei den G77-Staaten am weitesten verbreitet sind, die „westlichen

Staaten“ zählen hingegen durchweg zu den Befürwortern der R2P.

Besonders hervorzuheben sind außerdem die entgegengesetzten Positionen Libyens und Syriens, die beide zum Zeitpunkt der Versammlung im Jahr 2013 aktuelle Krisenregionen darstellen. Während in Libyen ab dem 19. März 2011 ein Militärschlag westlicher Staaten auf Basis einer Resolution des UN-Sicherheitsrates durchgeführt wurde,⁷² blieb eine solche Intervention beim Bürgerkrieg in Syrien aus. Der Staatsvertreter Libyens zeigt sich in Folge dessen als ein starker Befürworter der R2P und spricht davon, dass die Intervention in Libyen Millionen von Menschenleben gerettet habe.⁷³ Der Staatsvertreter Syriens lehnt eine Intervention hingegen kategorisch ab und warnt vor möglichen Menschenrechtsverletzungen durch Besatzungstruppen.⁷⁴

V. Auswertung der Hypothesen

1. Analyse des Einflusses eines Hegemons auf die Haltung zur R2P

Für die Operationalisierung des Konzeptes der Hegemonie wird, im Sinne der Definition von Goldstein, die den Fokus auf die militärische Überlegenheit legt, die „Military Expenditure Database“⁷⁵ des Friedensforschungsinstituts SIPRI verwendet. Militärausgaben werden dabei von SIPRI wie folgt definiert: Sie umfassen (a) finanziellen Aufwendungen für Streitkräfte, auch für „Peacekeeping“-Einheiten, (b) Ausgaben für Verteidigungsministerien und andere an Verteidigungsprojekten beteiligten Or-

70 Ausgeführt von Ingo Winkelmann, Regionalgruppen, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 435–438 (437).

71 Winkelmann (Fn. 70), S. 437.

72 UN-Dokument S/RES/1973 (2011).

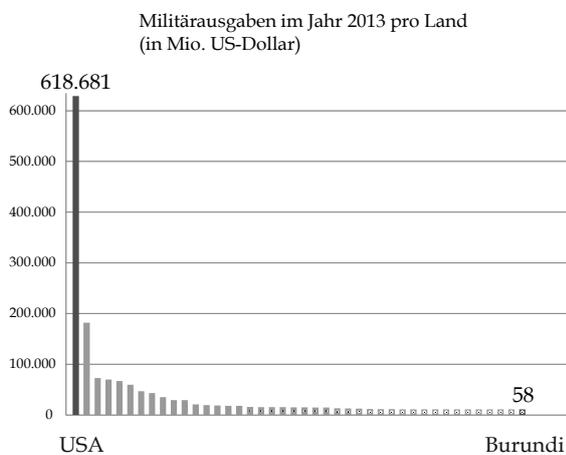
73 Stellungnahme von Libyen bei der informalen Sitzung der UN-Generalsversammlung zum Thema „The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention“ (11. September 2013).

74 Stellungnahme von Syrien bei der informalen Sitzung der UN-Generalsversammlung zum Thema „The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention“ (11. September 2013).

75 SIPRI Military Expenditure Database. 1988–2013. Abrufbar unter: www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database (zuletzt besucht am 19. August 2014).

ganisationen, (c) Ausgaben für paramilitärische Einheiten, soweit diese für militärische Zwecke eingesetzt werden und (d) Aufwendungen für militärische Raumfahrtaktivitäten.⁷⁶ Im Rahmen der Analyse werden dabei die Daten des Jahres 2013 verwendet, in dem auch die informale Sitzung der UN-Generalversammlung zur R2P stattfand. Dabei werden die Militärausgaben in Mio. US-Dollar mit Bezug auf den Basisdollar des Jahres 2011 angegeben. Eine erste Übersicht verschafft Graph 1, in dem die Ausgaben der 64 Staaten veranschaulicht werden, zu denen die Haltung zur R2P vorliegt.

Graph 1



Quelle: SIPRI Military Expenditure Database

Die globale Vorreiterstellung der USA im militärischen Bereich ist bei einem ersten Blick auf Graph 1 offensichtlich. Gefolgt werden die USA von China mit den zweithöchsten Militärausgaben und Russland mit den dritthöchsten Militärausgaben. Keinerlei Militärausgaben wurden im Jahr 2013 für Costa Rica verzeichnet. Abbildung 2 zeigt jeweils welcher Staat eines Kontinents die höchsten Militärausgaben hat und damit potentiell als Hegemon in Frage kommt.

Kontinent	Staat mit höchsten Militärausgaben	Kontinentaler Durchschnitt
Europa	Frankreich (62.272)	13.104,480
Afrika	Südafrika (4.894)	1.788,750
Nordamerika	USA (618.681)	318.692,500
Südamerika	Brasilien (36.165)	5.731,600
Nord- und Südamerika	USA (618.681)	57.891,750
Asien	China (171.381)	35.810,170
Ozeanien	Australien (24.638)	8.815,667

Abb. 2: Militärausgaben im Jahr 2013 in Mio. US-Dollar

Die Staaten Frankreich, Südafrika, USA, Brasilien, China und Australien verzeichnen jeweils die höchsten Militärausgaben ihres Kontinents. Fraglich ist jedoch, inwieweit tatsächlich eine Hegemonialstellung vorliegt oder ob der Abstand zu den anderen Staaten und damit einhergehend die Überlegenheit eher gering ist. Im Rahmen dieser Arbeit wird eine Differenzierung zwischen kontinentaler Hegemonie und lokaler Hegemonie vorgenommen. Ein kontinentaler Hegemon wird wie folgt definiert: Ein Staat wird als kontinentaler Hegemon bezeichnet, wenn seine Militärausgaben fünfmal so hoch sind wie der jeweilige kontinentale Durchschnitt der Militärausgaben. Nach dieser Definition konnten China in Asien und die USA in Nord- und Südamerika als kontinentaler Hegemon identifiziert werden. Nord- und Südamerika wurden hier zusammengefasst, da ansonsten nur Kanada Vergleichsgröße für die USA wäre und da die USA in der Vergangenheit tatsächlich insbesondere auf dem lateinamerikanischen Kontinent starken politischen und militärischen Einfluss⁷⁷ ausgeübt haben. Frankreich, Südafrika, Australien und Brasilien

76 www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods (zuletzt besucht am 19. August 2014).

77 Siehe Martha L. Cottam, *Images and intervention: US policies in Latin America*, 1994.

sind hingegen nach dieser Definition keine kontinentalen Hegemonen.

Eine Analyse des Einflusses eines kontinentalen Hegemons auf die Haltung der anderen Staaten zur R2P zeigt, dass auf denjenigen Kontinenten, auf denen nach der vorgenommenen Definition ein kontinentaler Hegemon vertreten ist, die Ablehnung gegenüber der R2P am häufigsten vertreten ist. So sind in Asien und Südamerika Vorbehalte und Gegnerschaft gegenüber der R2P am stärksten ausgeprägt. In Europa hingegen, wo die militärische Überlegenheit Frankreichs eher gering ausfällt, sind sämtliche Staaten Befürworter der R2P. Die Auswertung spricht also tatsächlich für einen negativen Einfluss eines kontinentalen Hegemons auf die Haltung zur R2P der anderen Staaten des Kontinents. Zur weiteren Untersuchung des Zusammenhangs ist eine Analyse mit einer größeren Fallzahl und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Drittvariablen notwendig.

Bei den lokalen Hegemonen fällt die Definition schwerer, da fraglich ist, wie weit der Einflussbereich eines lokalen Hegemons geht. Es stellt sich zum Beispiel die Frage, ob nur die Politik der unmittelbaren Nachbarstaaten durch Russland beeinflusst wird oder ob nicht vielmehr der Einflussbereich auch in Länder wie Polen und Weißrussland reicht. Eine abschließende Definition wird im Rahmen dieser Arbeit nicht vorgenommen. Es werden jedoch die ablehnenden Staaten gezielt darauf untersucht, ob ihre Haltung möglicherweise durch einen lokalen Hegemon verursacht wurde.

Venezuela und Bolivien als Gegner der R2P sind beide Nachbarstaaten von Brasilien. Die Militärausgaben von Brasilien sind achtmal höher als diejenigen von Venezuela und sogar 89-mal so hoch wie die Militärausgaben von Bolivien. Man kann also in Bezug auf Brasilien tatsächlich von einem lokalen Hegemon sprechen, der die ablehnende Haltung dieser beiden Staaten möglicherweise maßgeblich beeinflusst haben könnte. Kuba liegt als Inselstaat südlich von Florida im unmittelbaren Einflussbereich der USA. Tatsächlich spricht man bei dem Verhältnis zwischen USA und Kuba von einem

„institutionalisierten Dauerkonflikt“⁷⁸, die amerikanische Regierung gilt im sozialistischen Kuba traditionell als „Feindbild“⁷⁹. Die USA könnten also sowohl als kontinentaler als auch als regionaler Hegemon die Haltung zur R2P von Kuba entscheidend beeinflussen. Bei Nicaraguas unmittelbaren Nachbarstaaten Honduras, El Salvador und Costa Rica ist kein potentieller regionaler Hegemon auszumachen. Je nach Definition könnte man den mittelamerikanischen Staat aber auch zum unmittelbaren Einflussbereich der USA zählen. Syriens ablehnende Haltung zur R2P stellt einen Sonderfall dar. Auch wenn der Iran potentiell als lokaler Hegemon in Frage kommt, ist die Ablehnung eher nicht auf den Iran zurückzuführen. Syriens Ablehnung ist in erster Linie das Produkt der Position der Assad-Regierung, die eine internationale Intervention in den Syrienkrieg aus Angst vor eigenem Machtverlust grundsätzlich ablehnt.

2. *Analyse des Einflusses einer kolonialen Vergangenheit auf die Haltung zur R2P*

Im Rahmen der zweiten Hypothese wird ein möglicher Zusammenhang zwischen der Dauer der Kolonialisierung eines Landes und der Haltung zur R2P untersucht. Die unabhängige Variable „Dauer der Kolonialisierung“ wurde dabei mit Hilfe des Datensatzes „Colonial/Dependency Contiguity“⁸⁰ operationalisiert. Dieser Datensatz gibt unter anderem Auskunft darüber, in welchen Zeiträumen ein Staat zwischen 1816 und 2002 kolonialisiert worden ist.⁸¹ Für die Auswertung der Hypothese wurde den Staaten, von denen die Positionen zur R2P vorhanden sind, jeweils die Anzahl der Jahre unter kolonialer Besatzung zugeordnet. Dabei wurde wie folgt vorgegangen: Alle

78 Josef Schwob, *Kuba und seine internationalen Beziehungen*, 2009, S. 47.

79 Schwob (Fn. 78), S. 47.

80 Correlates of War 2 Project. Colonial/Dependency Contiguity Data, 1816-2002. Version 3.0. Abrufbar unter: www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/ColonialContiguity/ColCont.htm (zuletzt besucht am 12. August 2014).

81 www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/ColonialContiguity/Entities.pdf (zuletzt besucht am 13. August 2014).

Jahre wurden addiert, in denen ein Staat oder dessen Vorgängerstaat in dem Datensatz als kolonialisiert oder als einem Mandat unterstellt gekennzeichnet ist. Wenn ein Staatsgebiet für einen Zeitabschnitt Teil eines anderen Staates war, dann wurde dieser Staat auf seine koloniale Vergangenheit untersucht. So wurde zum Beispiel Pakistan, das sich 1947 von Indien abspaltete, die gleiche Dauer der kolonialen Vergangenheit wie Indien zugeordnet. Problematisch ist dabei, dass von der in dem Datensatz verwendeten Definition der Kolonialisierung afrikanische Kolonien wie zum Beispiel Deutsch-Ostafrika und die europäische Besiedlung Kanadas oder Australiens gleichermaßen erfasst werden, wobei es sich um sehr unterschiedlich gelagerte Fälle handelt. Deshalb wird hier noch eine weitere Differenzierung vorgenommen. Der Historiker Jürgen Osterhammel unterscheidet zwischen drei Haupttypen von Kolonien: „Ausbeutungskolonien“, „maritimen Enklaven“ und „Siedlungskolonien“.⁸² Bei den Siedlungskolonien findet im Gegensatz zu den anderen beiden Typen eine langfristige Ansiedlung und eine damit einhergehende Verdrängung bis hin zur Vernichtung der einheimischen Bevölkerung statt.⁸³ Es geht dabei nicht primär um die Ausbeutung der Ressourcen einer Region, sondern vielmehr um die Inanspruchnahme von billigem Land und Arbeitskräften sowie um die Kultivierung von unterschiedlichen Formen des sozialen, religiösen und kulturellen Lebens, die im eigenen Mutterland unterdrückt wurden.⁸⁴ Als Beispiele für diese Siedlungskolonien nennt Osterhammel Australien, Kanada, Algerien, Südafrika, Rhodesien, Barbados, Kuba und Brasilien.⁸⁵ Diese Siedlungskolonien stellen einen Spezialfall dar und für sie trifft die Grundaussage der Hypothese nicht zu. Denn das Selbstverständnis dieser Staaten bestimmt weniger die Tatsache, dass sie in ihrer Geschichte Opfer einer fremden Intervention waren, sondern ihre Staatlichkeit beruht vielmehr auf der

Besiedlung und ihre Politik wird noch heute von Nachfahren der Siedler maßgeblich bestimmt. Insofern finden die Jahre als Siedlungskolonie in der Analyse des Einflusses der Jahre der kolonialen Besatzung auf die Haltung zur R2P keine Beachtung.

Insgesamt konnte für 63 der 64 Staaten in dem Datensatz die Dauer der Kolonialisierung zugeordnet werden, Marokko wurde in dem Datensatz nicht erfasst und bleibt daher außen vor. Abbildung 3 zeigt jeweils in Klammern hinter jedem Staat die Anzahl der Jahre, in denen der Staat oder dessen Staatsgebiet unter kolonialer Herrschaft waren. Zudem sind diejenigen Staaten, die man in der Literatur als Siedlungskolonien bezeichnet, mit Sternchen gekennzeichnet.

82 Jürgen Osterhammel, *Colonialism: A Theoretical Overview*, 2005, S. 11.

83 Osterhammel (Fn. 82), S. 11.

84 Osterhammel (Fn. 82), S. 11.

85 Osterhammel (Fn. 82), S. 12.

Position zum Konzept der R2P	Europäische Staaten
Befürworter	Spanien (0), UK (0), Norwegen (0), Dänemark (0), Belgien (0), Estland (0), Finnland (0), Frankreich (0), Ungarn (0), Schweiz (0), Deutschland (0), Italien (0), Niederlande (0), Tschechien (0), Lettland (0), Montenegro (0), Slowenien (0), Weißrussland (0), Luxemburg (0), Türkei (0), Slowakei (0), Liechtenstein (0)
Position zum Konzept der R2P	Nordamerikanische Staaten
Befürworter	USA (0), Kanada (78)*
Position zum Konzept der R2P	Asiatische Staaten
Befürworter	Japan (0), Singapur (134), Indonesien (133), Katar (0), Armenien (0), Georgien (0), Südkorea (0)
Mit Vorbehalten	Malaysia (58), Indien (131), Pakistan (131), China (63), Sri Lanka (115), Iran (0), Russland (0)
Gegner	Syrien (23)
Position zum Konzept der R2P	Afrikanische Staaten
Befürworter	Ruanda (65), Ghana (141), Elfenbeinküste (67), Burundi (65), Botswana (81), Tansania (64), Libyen (36), Marokko
Mit Vorbehalten	Togo (70), Ägypten (40), Südafrika (104)*
Position zum Konzept der R2P	Staaten Ozeaniens
Befürworter	Australien (103)*, Neuseeland (80)*, Papua-Neuguinea (91)
Position zum Konzept der R2P	Mittel- und Süd-amerikanische Staaten
Befürworter	Mexiko (5), Costa Rica (5), Guatemala (5)
Mit Vorbehalten	Brasilien (6)*, Ecuador (3), Argentinien (1)*, Uruguay (6)*
Gegner	Venezuela (3), Kuba (82)*, Nicaragua (5), Bolivien (9)

Abb. 3: Positionen der Staaten zum Konzept der R2P und Dauer der Kolonialherrschaft

Für die Auswertung der Hypothese geht es um eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Jahren unter Besatzung und der jeweiligen Haltung eines Staates zur R2P. Dafür sollen die Durchschnittswerte der Jahre unter Besatzung zwischen den Befürwortern der R2P, mit den Staaten mit Vorbehalten und mit den Gegnern der R2P verglichen werden. Die Jahre als Siedlungskolonie werden dabei nicht mit eingerechnet. Die Berechnungen ergaben, dass die Befürworter der R2P im Durchschnitt 20,27 Jahre unter Besatzung waren bei einer Standardabweichung von 40,55, dass die Staaten mit Vorbehalten im Durchschnitt 43,64 Jahre unter Besatzung waren bei einer Standardabweichung von 51,68 und dass die Gegner im Durchschnitt 8 Jahre unter Besatzung waren bei einer Standardabweichung von 9,0.

Zunächst muss der Erklärungsgehalt der Anzahl der Durchschnittsjahre unter Besatzung insofern eingeschränkt werden, dass die Unterschiede nicht statistisch signifikant sind. Dies ist einerseits auf die geringe Fallzahl von insgesamt 63 Staaten zurückzuführen, andererseits auf die hohen Standardabweichungen, die durch die große Varianz zwischen den Staaten zustande kommt. Die geringe Anzahl der Durchschnittsjahre als Kolonie der Gegner der R2P ist wenig aussagekräftig, da hier nur fünf Fälle vorlagen, von denen mit Kuba als Siedlungskolonie ein weiterer Fall von der Analyse ausgeschlossen werden musste. Davon abgesehen zeigen die Daten eine deutliche Tendenz, die für eine Bestätigung der Grundannahme der zweiten Hypothese spricht. So weisen die Staaten mit Vorbehalten gegenüber der R2P im Durchschnitt mehr als doppelt so viele Jahre unter kolonialer Besatzung wie die Befürworter auf. Dies spricht für die theoretische Annahme, dass Staaten Beschränkungen des Souveränitätsprinzips grundsätzlich kritisch gegenüber stehen, deren Geschichte von Besatzungen geprägt war. Diejenigen Staaten hingegen, deren Vergangenheit weniger von fremden Besatzungen geprägt war, sind eher bereit zur Befürwortung eines neuen Souveränitätsbegriffs. Die Vorbehalte von Staaten gegenüber dem neuen Prinzip der R2P könnten insofern tatsächlich zumindest auch eine Reaktion auf

Besatzungserfahrungen in der Vergangenheit sein.

Eine abschließende Auswertung der Hypothese und des Zusammenhangs zwischen Jahren unter Kolonialherrschaft und der Haltung zur R2P ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Zur weiteren Klärung des Zusammenhangs ist vor allem eine größere Anzahl an Ländern nötig, zu denen eine Positionierung zur R2P vorhanden ist. Mit einer Fallzahl von 63 Ländern sind statistische Analyseverfahren nur sehr eingeschränkt möglich. Eine weitere Möglichkeit der Untersuchung des Zusammenhangs wäre eine Inhaltsanalyse der Argumente von Gegnern der R2P, bei der erforscht werden könnte, ob die Staatsvertreter bei ihrer Ablehnung explizit mit kolonialen Erfahrungen argumentieren. Allgemein kann man sagen, dass die Ergebnisse eine Bestätigung der Grundannahme nahe legen.

3. *Analyse der Haltung zur R2P in failing states*

Die dritte Hypothese untersucht, ob ein positiver Zusammenhang zwischen einer Befürwortung der R2P und der Kategorisierung eines Staates als "failed state" oder zumindest als "failing state" besteht. Bei der Operationalisierung der unabhängigen Variable "failed state" wird auf Daten des "Failed State Index 2013"⁸⁶ zurückgegriffen, die von dem "Global Fund for Peace" erhoben wurden. Dieser Index erstellt eine Rangliste von 178 Staaten, wobei die Punktzahl auf dem Index steigt, je mehr ein Staat der Definition eines "Failed State" entspricht. Die Punktzahl ergibt sich dabei durch einem additiven Index aus 12 Indikatoren, für die jeweils Werte zwischen einem und zehn Punkten vergeben werden.⁸⁷ Mit den 12 Indikatoren werden folgende Faktoren erfasst: Demographische Probleme, Flüchtlingsbewegungen, Gewalt zwischen innerstaatlichen Gruppen, Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften, wirtschaftliche Ungleich-

verteilung, Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes, Legitimität des Staates, Verfügbarkeit öffentlicher Güter, Einhaltung von Menschenrechten, funktionsfähiger Sicherheitsapparat, Fraktionalisierung der Eliten und externe Einflüsse durch andere Staaten.⁸⁸ Die Daten beruhen auf öffentlich zugänglichen Artikeln und Berichten, bei denen durch spezielle Suchparameter irrelevante von relevanten Informationen getrennt werden und die dann mittels Inhaltsanalyse von der hierfür entwickelten CAST-Software ausgewertet werden.⁸⁹ Für eine genauere Erklärung der Methodik des "Failed State Index 2013" sei auf die Publikation "Conflict Assesment Framework Manual"⁹⁰ vom "Global Fund for Peace" verwiesen.

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen der Platzierung auf dem „Failed State Index 2013“ und der Haltung zum Konzept der R2P untersucht. Die Abbildung 4 zeigt jeweils in Klammern die Position eines Staates auf dem „Failed State Index 2013“. Für Marokko wurden keine Daten erhoben und somit steht für diesen Staat keine Platzierung zur Verfügung.

Position zum Konzept der R2P	Europäische Staaten
Befürworter	Spanien (149), UK (160), Norwegen (175), Dänemark (174), Belgien (164), Estland (145), Finnland (178), Frankreich (161), Ungarn (141), Schweiz (175), Deutschland (165), Italien (147), Niederlande (166), Tschechien (154), Lettland (140), Montenegro (134), Slowenien (163), Weißrussland (81), Luxemburg (172), Türkei (86), Slowakei (145), Liechtenstein

86 Abrufbar unter: www.ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable (besucht am 7. August 2014).

87 Abrufbar unter: www.ffp.statesindex.org/indicators (besucht am 7. August 2014).

88 Abrufbar unter: www.ffp.statesindex.org/indicators (besucht am 7. August 2014).

89 Abrufbar unter: www.ffp.statesindex.org/methodology (besucht am 11. August 2014).

90 Conflict Assesment Framework Manual, 10.03.2014. Abrufbar unter: www.library.fundforpeace.org/library/cfsir1418-castmanual2014-english-03a.pdf (besucht am 11. August 2014).

Position zum Konzept der R2P	Nordamerikanische Staaten
Befürworter	USA (159), Kanada (168)
Position zum Konzept der R2P	Asiatische Staaten
Befürworter	Japan (156), Singapur (158), Indonesien (76), Armenien (105), Georgien (55), Südkorea (157), Katar (143)
Mit Vorbehalten	Malaysia (116), Indien (79), Pakistan (13), China (66), Sri Lanka (28), Iran (37), Russland (80)
Gegner	Syrien (21)
Position zum Konzept der R2P	Afrikanische Staaten
Befürworter	Ruanda (38), Ghana (110), Elfenbeinküste (12), Burundi (20), Botswana (121), Tansania (65), Libyen (54), Marokko
Mit Vorbehalten	Togo (42), Ägypten (34), Südafrika (113)
Position zum Konzept der R2P	Staaten Ozeaniens
Befürworter	Australien (169), Neuseeland (173), Papua-Neuguinea (53)
Position zum Konzept der R2P	Mittel- und Südamerikanische Staaten
Befürworter	Mexiko (97), Costa Rica (139), Guatemala (70)
Mit Vorbehalten	Brasilien (126), Uruguay (155), Ecuador (74), Argentinien (144)
Gegner	Venezuela (89), Kuba (101), Nicaragua (72), Bolivien (67)

Abb. 4: Positionen der Staaten zum Konzept der R2P und Ranking auf dem „Failed States Index 2013“

Zur Analyse des Zusammenhangs zwischen der Platzierung auf dem „Failed State Index 2013“ und der Haltung zum Konzept der R2P wurden die Durchschnittsplatzierungen der Befürworter, der Staaten mit Vorbehalten und der Gegner berechnet. Für die Gegner ergaben die Berechnungen eine Durchschnittsplatzierung von 70 bei einer Standardabweichung von ca. 30,56. Die Durchschnittsplatzierung der Staaten mit Vorbehalten liegt bei ca. 79 bei einer Standardabweichung von ca. 45,61. Bei den

Befürwortern liegt die Durchschnittsplatzierung bei ca. 127 mit einer Standardabweichung von ca. 30,56. Entgegen der Annahme der Hypothese sind die Gegner der R2P im Durchschnitt am höchsten platziert und kommen der Bezeichnung eines „failed state“ damit am ehesten nahe. Die Befürworter hingegen haben die niedrigste Durchschnittsplatzierung und entsprechen damit am wenigsten der Bezeichnung eines „failed state“. Dieses Ergebnis kommt vor allem dadurch zustande, dass die westlichen und davon insbesondere die europäischen Staaten allesamt Befürworter der R2P sind und gleichzeitig über eine funktionierende Staatlichkeit verfügen, die sehr wenig mit der Bezeichnung eines „failed state“ gemein hat. Aufgrund der großen Fallzahl der europäischen Staaten wird die Durchschnittsplatzierung der Befürworter maßgeblich von den jeweiligen Platzierungen dieser Staaten geprägt. Bei einer isolierten Betrachtung der höchstplatzierten Staaten auf dem „Failed State Index 2013“, die damit tatsächlich der Bezeichnung eines „failed state“ nahe kommen, ergibt sich jedoch ein anderes Bild: Die Elfenbeinküste auf Platz 12, und Burundi auf Platz 20 zählen entsprechend der Annahme zu den Befürwortern. Pakistan auf Platz 13 gehört zu den Staaten mit Vorbehalten und lediglich Syrien auf Platz 21 als Gegner steht im Widerspruch zu den Erwartungen der Hypothese.

Eine abschließende Auswertung der Hypothese ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Vor allem die kleine Fallzahl von 64 Staaten, wovon nur 5 Staaten Gegner der R2P sind, steht einer endgültigen Klärung des Zusammenhangs zwischen der Haltung zur R2P und der Einordnung eines Staates als „failed state“ entgegen. Die Ergebnisse geben jedoch Hinweise darauf, dass man auf dem Kontinuum zwischen funktionierender Staatlichkeit und „failed state“ nicht grundsätzlich davon sprechen kann, dass Staaten mit funktionierender Staatlichkeit eher Gegner und Staaten mit einer nur eingeschränkt funktionierender Staatlichkeit eher Befürworter der R2P sind. Im Gegenteil scheint der Anteil der Befürworter der R2P bei den etablierten westlichen Staaten am höchsten zu sein. Die Ergebnisse geben jedoch auch Anhaltspunkte dafür, dass Staa-

ten, die der Bezeichnung als “failed state” sehr nahe kommen, tatsächlich eher dazu neigen könnten, das Konzept der R2P zu befürworten. Zur weiteren Untersuchung dieses Zusammenhangs werden in zukünftigen Studien vor allem Daten zu den Haltungen zur R2P von denjenigen Staaten benötigt, die auf dem “Failing State Index” am höchsten platziert sind. Dabei handelt es sich unter anderem um Somalia, den Kongo, den Sudan und den Tschad. Im Hinblick auf die Validität der Ergebnisse muss jedoch auch bei allen weiteren Studien berücksichtigt werden, dass es sich sowohl bei der Einordnung der Positionen zur R2P als auch bei dem “Failing State Index 2013” lediglich um probabilistische Daten handelt.

VI. Schlussfolgerungen

Das Drama um die religiöse Minderheit der Jesiden im Nordirak im Sommer 2014 verdeutlicht die Aktualität der Debatte um die Responsibility to Protect und die dringende Notwendigkeit einer weiteren Etablierung des Prinzips. Unterschiedliche Faktoren verursachen ablehnende Haltungen bei Staaten gegenüber der R2P, die einer weiteren Stärkung des Prinzips im Wege stehen. Drei dieser Faktoren wurden im Rahmen der Arbeit genauer beleuchtet. Für alle drei Hypothesen konnten Belege gefunden werden wobei keiner der Zusammenhänge abschließend geklärt werden konnte. Die Existenz eines kontinentalen Hegemons geht mit einer höheren Anzahl an Staaten auf dem Kontinent mit Vorbehalten gegenüber dem Konzept der R2P einher. Diejenigen Staaten, die Vorbehalte gegenüber der R2P haben, weisen eine doppelt so lange koloniale Vergangenheit wie die Befürworter der R2P auf. Und Staaten, die der Bezeichnung eines “failed state” sehr nahe kommen, neigen tendenziell eher zur Befürwortung der R2P. Der Erklärungsgehalt dieser Aussagen muss jedoch insofern eingeschränkt werden, dass die Ergebnisse aufgrund der geringen Fallzahl und der großen Varianz zwischen den Fällen nicht statistisch signifikant sind. Außerdem werden die einzelnen Effekte nicht isoliert betrachtet. Um den tatsächlichen Einfluss der jeweiligen Faktoren auf die Haltung zur R2P bestimmen zu können, wäre eine multivariate

statistische Analyse notwendig, bei der verschiedene Drittvariablen wie zum Beispiel kriegerische Auseinandersetzung in einem Staat, die Mitgliedschaft in militärischen Bündnissen oder das Bruttoinlandsprodukt kontrolliert und die einzelnen Effekte isoliert werden könnten. Allgemein leidet die Analyse unter dem für die Internationalen Beziehungen charakteristischen “too few cases, too many variables”⁹¹ – Problem. Die Anzahl der Variablen, die das analysierte Phänomen beeinflussen, kommt der Anzahl der zu untersuchenden Fälle sehr nahe. Kausale Zusammenhänge zu finden, ist daher nur sehr eingeschränkt möglich.

Nichtsdestotrotz spricht für die Validität der Ergebnisse, dass die Daten für die Messung der abhängigen Variablen der in der Literatur beschriebenen Tendenz sehr nahe kommen. In dem selbst codierten Datensatz sind tatsächlich die ablehnenden Stimmen in Asien und Lateinamerika am weitesten verbreitet, wohingegen Europa, Nordamerika, Ozeanien und mit Einschränkungen auch Afrika zu den Befürwortern des Prinzips gehören. Die Reliabilität der Daten konnte durch eine wiederholte Codierung verbessert werden. Eine Vergrößerung des Datensatzes, um statistisch signifikante Ergebnisse zu finden, ist tatsächlich auch kaum möglich, da sich viele Staaten vor der UN bewusst nicht zur R2P positionieren und daher keine Stellungnahmen für die Analyse vorliegen. So ist davon auszugehen, dass insbesondere viele Gegner der R2P an Debatten zur R2P gar nicht erst teilnehmen.⁹² Mehr ablehnende Stimmen von Staaten zu finden, was die Analyse vereinfachen würde, ist daher auch in weiteren Arbeiten schwer möglich. Es sei jedoch noch auf die Debatte in der UN-Generalversammlung am 5. September 2012 im Anschluss an den Bericht des UN-Generalsekretärs zum Thema “The responsibility to protect: timely and decisive response”⁹³ verwiesen, in der

91 Malcolm L. Goggin, The “too few cases/too many variables” problem in implementation research, in: *The Western Political Quarterly* (1986), S. 328-347.

92 Loges (Fn. 6), S. 229.

93 UN-Dokument UN-Dokument A/66/874-S/2012/578 (2012), Nr. 75.

sich 58 Staatenvertreter zur R2P positioniert haben.

Es besteht trotz aller Widerstände auch Hoffnung auf dem Weg zu einer globalen Schutzverantwortung und damit einer Beendigung der Tatenlosigkeit bei den schlimmsten Gräueltaten auf diesem Planeten. So verabschiedete der UN-Sicherheitsrat im April 2006 mit der Resolution 1674⁹⁴ das erste potentiell völkerrechtlich verbindliche Dokument, dass die R2P bekräftigt; in der Debatte um die Krise in Darfur diente die R2P zum ersten Mal als rhetorischer Rahmen; im Januar 2009 legte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon mit dem Bericht "Implementing the Responsibility to Protect"⁹⁵ eine umfassende Bestandsaufnahme der Etablierung der R2P vor und die Resolution 1973⁹⁶ für die Verabschiedung einer Flugverbotszone über Libyen im Jahr 2011 bezieht sich explizit auf die R2P.⁹⁷ Es gibt also auch Anlass zur Zuversicht und vor allem eine Tatsache sollte zur Überbrückung der globalen Meinungsverschiedenheiten bei der weiteren Festigung der R2P beitragen: Der Grundgedanke der Solidarität ist das Fundament aller Kulturen und sowohl im Norden als auch im Süden ein historisch verankertes Grundprinzip.⁹⁸

94 UN-Dokument S/RES/1674 (2006).

95 UN-Dokument A/63/677 (2009).

96 UN-Dokument S/RES/1973 (2011).

97 Referiert von *Loges* (Fn. 6), S. 50, 51, 58.

98 *Mani/Weiss* (Fn. 24), S. 226.

Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2013 – Teil II: Individualbeschwerden

Pascal Nägeler

Inhaltsübersicht

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

I. Einführung

Mit diesem Beitrag wird die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Ausschuss) im Jahre 2013 fortgesetzt.¹ Im ersten Teil des Berichts wurde auf allgemeine Ereignisse sowie auf die im Berichtszeitraum (107. bis 109. Sitzung) ausgewerteten Staatenberichte eingegangen. Der vorliegende zweite Teil beschäftigt sich mit der Auswertung der vom Ausschuss 2013 entschiedenen Individualbeschwerden und schließt damit an die Berichterstattung für das Jahr 2012 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 vor dem Ausschuss geltend machen. Das Individualbeschwerdeverfahren ist im Gegensatz zum Staatenberichtsverfahren nach Art. 40 Abs. 1, welches für jeden Vertragsstaat obligatorisch ist, fakultativ. Das bedeutet, dass der Ausschuss nur dann zur Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden zuständig ist, wenn der Staat das FP I ratifiziert hat.

Das FP I regelt in erster Linie die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde, während der Verfahrensablauf in der Verfahrensordnung des Ausschusses (im Folgenden VerFO)⁵ geregelt ist. Das Verfahren wird gemäß Art. 2 FP I durch die schriftliche Einlegung der Beschwerde eingeleitet. Kommt der Ausschuss zur Unzulässigkeit der Beschwerde (inadmissibility decision), so teilt er dies dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Vertragsstaat mit. Im Falle der Zulässigkeit prüft der Ausschuss die Begründetheit der behaupteten Rechtsverletzungen am Maßstab der im Zivilpakt und im Zweiten Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe⁶ verbürgten Rechte, soweit diese für den Vertragsstaat gelten. Die Entscheidung wird dem Beschwerdeführer und dem Vertragsstaat in einer Auffassung (view) mitgeteilt.

In Ermangelung einer entsprechenden Regelung im FP I kommt den Auffassungen des Ausschusses keine ausdrückliche rechtsver-

1 Siehe bereits *Pascal Nägeler*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2013 | Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2014, S. 16–32.

2 Siehe *Anja Spätlich*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 | Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2013, S. 16–29.

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

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 Fassung vom 11. Januar 2012, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.10.

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

bindliche Wirkung zu.⁷ Zu beachten ist aber, dass die Vertragsstaaten nach Art. 2 verpflichtet sind, die Bestimmungen des Zivilpaktes zu wahren und umzusetzen, sowie Rechtsbehelfe zur Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen zu schaffen und insbesondere ihre Durchsetzung nach Art. 2 Abs. 3 lit. c zu gewährleisten. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 33 zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem FP I⁸ führt der Ausschuss aus, dass sie zumindest nach Treu und Glauben zur Kooperation verpflichtet sind. Die Umsetzung der mitgeteilten Auffassungen wird durch einen Sonderberichterstatler überprüft, der den Vertragsstaaten gegebenenfalls weitere Empfehlungen unterbreiten kann.

III. Statistische Angaben

Seit dem Beginn der Beurteilung der Individualbeschwerden im Jahre 1977 wurden bis Ende März 2013 insgesamt 2.239 Individualbeschwerden gegen 88 Vertragsstaaten eingereicht.⁹ Im Berichtszeitraum 2013 hat der Ausschuss 17 von 54 Beschwerden als unzulässig zurückgewiesen. In 33 Fällen hat er eine Verletzung des Zivilpaktes festgestellt. In den übrigen vier Fällen wurde keine Verletzung festgestellt.

IV. Zulässigkeitsfragen

Bei der Untersuchung der Individualbeschwerden prüft der Ausschuss zunächst deren Zulässigkeit gemäß Art. 1 bis Art. 3 und Art. 5 Abs. 2 FP I.¹⁰

1. Beschwerdebefugnis / Opfereigenschaft

In der Entscheidung *A.W.P. ./ Dänemark*¹¹ verdeutlicht der Ausschuss, dass der Beschwerdeführer seine Opfereigenschaft darlegen muss. Er muss durch eine Handlung oder ein Unterlassen des Vertragsstaates persönlich in seinen Rechten beeinträchtigt sein. Inhaltlich ging es in dem Fall um kritische Äußerungen von drei Parlamentariern gegenüber einer muslimischen Parlamentskandidatin. Der Beschwerdeführer hat nicht dargelegt, dass er als Muslim durch die Äußerungen in Bezug auf die Kandidatin selber betroffen sei.¹² Ihm fehlte mithin die Opfereigenschaft.

Die Individualbeschwerde kann dann durch eine dritte Person eingereicht werden, wenn das eigentlich Opfer einer behaupteten Paktverletzung nicht in der Lage ist, die Beschwerde persönlich einzureichen. So beispielsweise im Fall *Zhuk ./ Weißrussland*, denn hier saß das Opfer in der Todeszelle.¹³

2. Zuständigkeit ratione temporis

Die Zuständigkeit ratione temporis bedeutet, dass der Ausschuss nur über Beschwerden entscheiden darf, wenn sich die behauptete Paktverletzung nach dem Inkrafttreten des Zivilpaktes und des FP I im Vertragsstaatgetragen hat. Eine Ausnahme besteht in den Fällen, in denen die ursprüngliche Verletzungshandlung nach dem Inkrafttreten des FP I fortwirkt oder wenn deren Auswirkungen selbst als eine Verletzung des Zivilpaktes anzusehen sind.¹⁴ In der Entscheidung *Kusherbaev ./ Kasachstan* ging es um die Verurteilung wegen Verleumdung und die Zahlung wegen Schmerzensgeld. Als Journalist hatte der Beschwerdeführer einen Artikel veröffentlicht, der sich kritisch mit den Aktivitäten eines Parlamentsmitgliedes auseinanderset-

7 Theodor Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, Rn. 773.

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

9 Bericht des Ausschusses an die Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2013, UN-Dok. A/68/40 (Vol. I), Nr. 126.

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

11 Entscheidung vom 25. November 2013, *A.W.P. ./ Dänemark*, UN-Dok. CCPR//109/D/1879/2009.

12 Ebd., Nr. 6.4.

13 Auffassung vom 2. Dezember 2013, *Zhuk ./ Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1910/2009, Nr. 7.3.

14 Entscheidung vom 30. April 2013, *Kusherbaev ./ Kasachstan*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/2027/2011, Nr. 8.2.

ze. Er wurde wegen Verleumdung zu einer Zahlung von Schmerzensgeld verurteilt und macht vor dem Ausschuss eine Verletzung der Art. 14 und Art. 19 geltend. Der Ausschuss wies die Beschwerde als unzulässig zurück, da die behauptete Verletzungshandlung des Beschwerdeführers vor Inkrafttreten des FP I im Vertragsstaat abgeschlossen war. Die fortdauernde Zahlung von Schmerzensgeld und die damit verbundene finanzielle Situation des Beschwerdeführers stellt weder eine Bestätigung einer vorherigen Verletzung dar, noch führt dies zu anhaltenden Auswirkungen, die eine eigenständige Verletzung des Zivilpaktes darstellen.¹⁵

3. *Hinreichende Substantiiertheit der Beschwerde*

Der Beschwerdeführer muss nach Art. 1 S. 1 FP I behaupten, Opfer einer Verletzung der im Zivilpakt verbürgten Rechte zu sein. Diese Behauptung muss entsprechend Art. 96 lit. b S. 1 VerfO hinreichend substantiiert dargelegt werden. Diesem Erfordernis genügt der Beschwerdeführer nur durch Beibringung von Beweisen, die seine Behauptung belegen.

In dem Fall *Fan Boa Lin ./.* Australien behauptete der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 7 und Art. 17 aufgrund einer Zurückweisung nach China. In Bezug auf Art. 17 trug er vor, dass ihm Eingriffe in seine Wohnung und sein Privatleben durch die chinesischen Behörden drohen und es keinen Schutz davor gäbe. Der Ausschuss wies diesen den Vortrag zu Art. 17 als nicht hinreichend substantiiert zurück, da der Beschwerdeführer lediglich generelle Behauptungen vortrug und keinerlei Beweise beigebracht hat, die eine Verletzung dieses Artikel belegen könnten.¹⁶ Nach Ansicht des Ausschusses hat der Beschwerdeführer hingegen für die Zwecke der Zulässigkeit eine potentielle Verletzung des Art. 7 ausreichend dargelegt. Aufgrund seiner religiösen Zugehörigkeit zu den *Falun Gong* wurde er bereits verhaftet und schlecht behandelt.¹⁷

Im Fall X ./. Niederlande wollte die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren gegenüber den Niederlanden anonym bleiben. Sie hatte ihre Identität dem Ausschuss gegenüber offenbart, mit der Maßgabe, dass ihr Name dem Vertragsstaat nicht mitgeteilt wird. Der Ausschuss wies daraufhin, dass gem. Art. 14 gerichtliche Verhandlungen öffentlich zu führen sind. Nur unter besonderen Umständen kann dies anders zu beurteilen sein. Das Recht, während eines Verfahrens anonym zu bleiben, wird durch Art. 14 Abs. 5 nicht geschützt. Trotz mehrfacher Aufforderung hatte die Beschwerdeführerin keine nachvollziehbaren Gründe für ihre Anonymität dargelegt, sodass ihre Beschwerde nicht hinreichend substantiiert war.¹⁸

Die Beschwerdeführerin beklagte sich im Fall *V.B. ./.* Tschechien über die Versagung von Ausgleichszahlungen für die Zeit, die sie in Untersuchungshaft saß. Das in Rede stehende Gesetz (Act No. 82/1998) sieht eine Zahlung im Falle von entgangenem Einkommen vor. Die Beschwerdeführerin bezog in der fraglichen Zeit Sozialleistungen und machte geltend, dass sie während ihrer Inhaftierung keinen Job suchen konnte. Der Terminus des „entgangenem Einkommens“ wurde durch die nationalen Gerichte unterschiedlich ausgelegt, sodass teilweise auf den tatsächlichen, teilweise auf den potentiellen Verlust, abgestellt wurde. Der Ausschuss wies die Beschwerde als nicht hinreichend substantiiert zurück. Er ist der Ansicht, dass es nicht seine Aufgabe ist, nationale Gesetze zu interpretieren und die Fakten und Beweise in einem bestimmten Fall zu überprüfen und zu bewerten, es sei denn, das entsprechende Verfahren war offensichtlich willkürlich oder führte zu einer Rechtsverweigerung. Letztere muss allerdings hinreichend substantiiert vorgetragen werden.¹⁹

Der Beschwerdeführer muss für eine hinreichende Substantiierung einer Verletzung von Art. 7 durch eine Abschiebung in das Heimatland darlegen, inwieweit eine ange-

15 Ebd., Nr. 8.3.

16 Auffassung vom 24. April 2013, *Fan Boa Lin ./.* Australien, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1957/2010, Nr. 8.5.

17 Ebd. Nr. 8.6.

18 Entscheidung vom 10. Mai 2013, X ./. Niederlande, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1886/2009, Nr. 6.3.

19 Entscheidung vom 11. September 2013, *V.B. ./.* Tschechien, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1809/2008, Nr. 7.3.

messene Gesundheitsversorgung für ihn im konkreten Fall nicht zur Verfügung steht.²⁰

4. *Zuständigkeit ratione materiae*

Der Beschwerdegegenstand muss eine Verletzung von Rechten aus dem Zivilpakt oder seinen Fakultativprotokollen darstellen. Allerdings können generelle Verpflichtungen eines Vertragsstaates aus Art. 2, wie beispielsweise im Fall *Castaneda ./ Mexiko*, nicht Gegenstand einer Individualbeschwerde sein.²¹ Der Beschwerdeführer hatte geltend gemacht, dass der Vertragsstaat es bisher versäumt hat, seine Gesetzgebung in Bezug auf die Vernichtung von Wahlzetteln in Einklang mit den Vorgaben des Zivilpaktes zu bringen.

5. *Missbrauch des Beschwerderechts*

Ist der Ausschuss der Überzeugung, dass der Beschwerdeführer sein Beschwerderecht missbraucht hat, erklärt er die Individualbeschwerde nach Art. 3 FP I für unzulässig. Dies ist insbesondere der Fall, wenn zwischen der letzten innerstaatlichen Entscheidung und der Einlegung der Beschwerde beim Ausschuss ein längerer Zeitraum verstrichen ist und keine Gründe ersichtlich sind, die eine spätere Beschwerdeerhebung rechtfertigen. Hierdurch hilft der Ausschuss dem Fehlen einer vertraglich vorgesehenen Beschwerdefrist ab.

In dem Fall *Castaneda ./ Mexiko*²² wurde die Individualbeschwerde sechs Jahre nach der Erschöpfung des letzten innerstaatlichen Rechtsmittels eingelegt. Allerdings hatte sich der Beschwerdeführer an die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte gewandt, welche seine Beschwerde im Jahr 2011 als unzulässig abgewiesen hat. Insoweit stellt sich die Erhebung der Individualbeschwerde vor dem Ausschuss im Jahr 2012 nicht als rechtsmissbräuchlich dar.²³

20 Entscheidung vom 11. 9 2013, *S.Y.L. ./ Australien*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1897/2009, Nr. 8.4.

21 Auffassung vom 29. August 2013, *Castaneda ./ Mexiko*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/2202/2012; Nr. 6.8.

22 Ebd.

23 Ebd., Nr. 6.5.

Im Fall *Martinez et al. ./ Algerien*²⁴ lag zwischen der Ratifikation des FP I durch den Vertragsstaat im Jahr 1989 und der Einreichung der Beschwerde im Jahr 2004 ein Zeitraum von 15 Jahren. Der Ausschuss wies die Beschwerde wegen Missbrauch des Beschwerderechts zurück, da es den Beschwerdeführern schon kurz nach der Ratifikation des FP I möglich gewesen wäre, eine Beschwerde beim Ausschuss einzulegen, und keine nachvollziehbaren Gründe dargelegt wurden, die eine Verspätung rechtfertigen.²⁵

6. *Rechtswegerschöpfung*

Der Beschwerdeführer muss gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. b FP I alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben, bevor er Beschwerde zum Ausschuss erheben kann. Der Ausschuss verzichtet auf dieses Erfordernis, soweit die Unwirksamkeit des Rechtsbehelfes bekannt ist. Allerdings genügt die bloße Behauptung der Unwirksamkeit des Rechtsbehelfes durch den Beschwerdeführer nicht, um diese Voraussetzung zu erfüllen. Macht der Vertragsstaat eine fehlende Rechtswegerschöpfung geltend, muss er dem Ausschuss eine Erklärung hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe geben.²⁶ Soweit der Beschwerdeführer zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Verletzung des Zivilpaktes behauptet, ist es erforderlich, dass er auch diesbezüglich den zur Verfügung stehenden Rechtsweg ausgeschöpft hat. Andernfalls ist die Beschwerde hinsichtlich dieser Behauptungen als unzulässig zu erachten.²⁷

Der Ausschuss betont in der Entscheidung *S.N.A. ./ Kamerun*, dass es dem Beschwerdeführer obliegt, hinreichend substantiiert die Ineffektivität der innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu begründen.²⁸ Andersfalls ist die

24 Entscheidung vom 2. Dezember 2013, *Martinez et al. ./ Algerien*, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1922/2009.

25 Ebd., Nr. 6.2.

26 Entscheidung vom 10. Mai 2013, *A.P. ./ Russland*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1857/2008, Nr. 10.3.

27 Auffassung vom 25. April 2013, *Bakurov ./ Russland*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1861/2009, Nr. 9.3.

28 Entscheidung vom 13. Mai 2013, *S.N.A. ./ Kamerun*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1962/2010, Nr. 6.4.

Beschwerde bereits nach Art. 5 Abs. 2 lit. b FP I unzulässig. Zudem betont der Ausschuss, dass mit der Formulierung „alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe“ primär gerichtliche Rechtsbehelfe gemeint sind. Im vorliegenden Fall hatte der Beschwerdeführer lediglich eine Beschwerde bei der „National Commission on Human Rights and Freedoms“ eingelegt und keine Entschädigung vor einem nationalen Gericht eingeklagt.²⁹

In der Entscheidung *Q.H.L. ./.* Australien hat der Beschwerdeführer nicht begründet, wie so er keine Klage vor dem Bundesgericht erhoben hat, sodass seine Beschwerde unzulässig war.³⁰ Der Ausschuss betont im Fall *K.S. ./.* Australien, dass finanzielle Aspekte den Beschwerdeführer grundsätzlich nicht von dem Erfordernis befreien, den innerstaatlichen Rechtsweg voll auszuschöpfen.³¹

7. Keine Befassung anderer internationaler Instanzen

Nach Art. 5 Abs. 2 lit. a FPI überprüft der Ausschuss eine Individualbeschwerde nur, wenn dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird.

Im Fall *Achabal Puertas ./.* Spanien hatte die Beschwerdeführerin eine Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingereicht, welche als unzulässig abgewiesen wurde. Spanien hat bei der Ratifikation des FP I einen Vorbehalt erklärt, der die Zuständigkeit des Ausschusses für die Fälle ausschließt, in denen bereits eine andere internationale Instanz den Fall untersucht hat. Die Frage, die sich hier stellt, ist, ob der EGMR durch die Abweisung als unzulässig, den Fall im Sinne des Vorbehaltes Spaniens „untersucht hat“. Dies hätte die Konsequenz, dass sich der Ausschuss mit diesem Fall nicht mehr beschäftigen dürfte. Der Ausschuss führt

hierzu aus, dass der EGMR dann einen Fall „untersucht hat“, wenn er erklärt, dass eine Verletzung der Rechte aus der EMRK und ihrer Protokolle nicht ersichtlich ist, denn dann hat er den Fall nicht allein aus reinen formalen Zulässigkeitskriterien zurückgewiesen.³² Vorliegend hat der Ausschuss aufgrund der besonderen Fallumstände, die Beschwerde als zulässig erachtet, da der EGMR die Beschwerde mit einer sehr allgemeinen Begründung zurückgewiesen hat. Daher konnte der Ausschuss nicht annehmen, dass sich das Gericht mit den beigebrachten Informationen der Beschwerdeführerin und des Staates ausreichend auseinandergesetzt hat.

Zusätzliche Verfahren oder Mechanismen, die durch die Menschenrechtskommission oder den Menschenrechtsrat geschaffen wurden und sich auf die Untersuchung und öffentlich Berichterstattung über die Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten oder Gebieten beziehen, sind nicht als andere internationale Instanzen im Sinne des Art 5 Abs. 2 lit. a FP I anzusehen.³³

V. Materielle rechtliche Fragen

Im Jahr 2013 äußerte sich der Ausschuss im Rahmen der Individualbeschwerdeverfahren zu folgenden materiellrechtlichen Fragen:

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

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wurde im Fall *Achabal Puertas ./.* Spanien verletzt. Die Beschwerdeführerin trug vor, dass sie während ihrer Einzelhaft gefoltert wurde und keinen Zugang zu einem Anwalt hatte. Ihre Beschwerde vor einem nationalen Gericht wurde durch den zuständigen Untersuchungsrichter zurückgewiesen. Der Ausschuss sah in dieser frühzeitigen Zurückweisung eine Verletzung von Art. 2 Abs. 3, denn in Fällen von Folter muss eine

29 Ebd., Nr. 6.2.

30 Entscheidung vom 14. Mai 2013, *Q.H.L. ./.* Australien, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1938/2010, Nr. 6.3.

31 Entscheidung vom 14. Mai 2013, *K.S. ./.* Australien, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1921/2009, Nr. 6.3.

32 Auffassung vom 18. Juni 2013, *Achabal Puertas ./.* Spanien, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1945/2010, Nr. 7.3.

33 Auffassung vom 5. Juli 2013, *Mechani ./.* Algerien, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1807/2008, Nr. 7.2.

gründliche Prüfung erfolgen.³⁴ Zudem wurden im Verfahren nicht alle Fakten ausreichend berücksichtigt. Zu einer gründlichen Untersuchung zählt in der Regel auch eine mündliche Verhandlung, da Folter nicht notwendig physische, sondern meistens psychische Spuren hinterlässt, welche nicht einfach zu beweisen sind.

In der Auffassung *Prutina et al. ./.* *Bosnien und Herzegowina* bekräftigt der Ausschuss, dass es sich bei der Untersuchung des gewaltsamen Verschwindens von Personen um eine Handlungs- und nicht um eine Erfolgspflicht handelt, da dem Staat im Rahmen der Untersuchung dieser Fälle keine unmögliche zu erfüllende Last auferlegt werden soll.³⁵ Allerdings stellte er eine Verletzung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Verbindung mit Art. 6, 7 und 9 fest. Der Vertragsstaat hatte die Gewährung von Entschädigungszahlungen davon abhängig gemacht, dass ein vermisstes Familienmitglied für tot erklärt wird, obwohl ein entsprechendes Untersuchungsverfahren noch nicht abgeschlossen wurde.

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

Im Falle des Verschwindenlassens von Personen hat der Ausschuss ausgeführt, dass die Beweispflicht nicht allein dem Beschwerdeführer obliegt; insbesondere dann, wenn ihm nicht der gleiche Zugang zu Beweisen wie dem Vertragsstaat gewährt wird. Letzterer ist nach Ansicht des Ausschusses oft der einzige, der relevante Informationen zu den betroffenen Personen besitzt.³⁶ Darüber hinaus wird die betroffene Person durch die Freiheitsberaubung einer konkreten Lebensgefährdung ausgesetzt.³⁷

In dem Falle *Zhuk ./.* *Weißrussland* bestätigt der Ausschuss eine Verletzung von Art. 6,

34 Fn. 32, Nr. 8.6.

35 Auffassung vom 18. Juni 2013, *Prutina et al. ./.* *Bosnien und Herzegowina*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1917,1918,1925/2009&1953/2010, Nr. 9.5.

36 Auffassung vom 4. September 2013, *Al Khazmi ./.* *Libyen*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1832/2008, Nr. 8.2.

37 Auffassung vom 11. Dezember 2013, *Zerrougui ./.* *Algerien*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1796/2008, Nr. 8.4.

da der Sohn der Beschwerdeführerin aufgrund eines unfairen Prozesses zum Tode verurteilt und das Urteil anschließend vollstreckt wurde.³⁸

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

Bei der Abschiebung von Personen muss der Vertragsstaat alle beigebrachten Fakten und Beweise zur Kenntnis nehmen und bewerten, ob das Risiko einer Verletzung von Art. 7 besteht. Im Verfahren *M.I. ./.* *Schweden*³⁹ stellt der Ausschuss eine Verletzung von Art. 7 durch die drohende Abschiebung der Beschwerdeführerin fest. In ihrem Heimatland Bangladesch wird sie als Homosexuelle gesellschaftlich wenig akzeptiert. Homosexuelle Handlungen sind nach der dort geltenden Rechtslage unter Strafe gestellt. Darüber hinaus wurde sie wegen ihrer sexuellen Orientierung von der Polizei misshandelt.

In seiner Auffassung zu *Fan Boa Lin ./.* *Australien*⁴⁰ sieht der Ausschuss in der drohenden Auslieferung des Beschwerdeführers in sein Heimatland China keinen Verstoß gegen Art. 7. Der Beschwerdeführer ist nur ein einfaches Mitglied der *Falun Gong* und konnte trotz einer gerichtlichen Ladung im Jahre 2004 das Land ungehindert verlassen. Berichte über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen von *Falun-Gong*-Anhängern beziehen sich vorwiegend auf solche Personen, die eine hervorgehobene Position besitzen. Zudem habe der Beschwerdeführer seine Religion nur in einem privaten Bereich ausgeübt und es gebe keine Hinweise darauf, dass er unter Beobachtung der chinesischen Behörde stehe.

In dem Fall *Boudjemai ./.* *Algerien* stellte der Ausschuss fest, dass das Verschwindenlassen von Personen aufgrund der jahrelangen Ungewissheit sowie der damit verbundenen Qualen und Schmerzen auch eine Ver-

38 Fn. 13, Nr. 8.7.

39 Auffassung vom 26. September 2013, *M.I. ./.* *Schweden*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/2149/2012.

40 Fn. 16.

letzung der Rechte naher Angehöriger aus Art. 7 begründen kann.⁴¹

Der Ausschuss stellte in mehreren Fällen eine Verletzung von Art. 7 fest, in denen die Beschwerdeführer als illegale Einwanderer auf unbestimmte Zeit in Haft saßen und sich für sie psychische Belastungen aus der willkürlichen Haft in Kombination mit den schwierigen Haftbedingungen und dem Mangel an Informationen über die Haftgründe und die prozessualen Rechten ergaben.⁴²

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

In seiner Auffassung zu *Kovsh ./.* Weißrussland⁴³ macht der Ausschuss deutlich, dass eine Vorführung vor den Richter unverzüglich nach der Inhaftierung erfolgen muss. Der Begriff der „unverzüglichen“ Vorführung in Art. 9 Abs. 3 bedarf der Betrachtung im Einzelfall und darf jedenfalls nicht mehrere Tage betragen. Der Ausschuss hat in mehreren Staatenberichtsverfahren ausgesprochen, dass dieser Zeitraum 48 Stunden nicht überschreiten solle.⁴⁴ Jede weitere Verzögerung bedarf einer speziellen Begründung.⁴⁵ Dass sich die inhaftierte Person nicht darüber beschwert, dass sie noch keinem Richter vorgeführt wurde, ist kein berechtigter Grund.⁴⁶ Der Ausschuss stellte weiterhin eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 im Fall *Pichungina ./.* Weißrussland⁴⁷ fest. Die Beschwerdeführerin wurde während ihrer 10-tägigen Inhaftierung keinem Richter vorgeführt.

41 Auffassung vom 5. Juli 2013, *Boudjemai ./.* Algerien, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1791/2008, Nr. 8.5.

42 Auffassung vom 28. Oktober 2013, *F.K.A.G. et. al. ./.* Australien, UN-Dok. CCPR/C/108/D/2094/2011; Auffassung vom 28. Oktober 2013, *M.M.M. ./.* Australien, UN-Dok. CCPR/C/108/D/2136/2012.

43 Auffassung vom 5. Juli 2013, *Kovsh ./.* Weißrussland, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1787/2008.

44 Vgl. Abschließende Bemerkungen zu El Salvador, UN-Dok. CCPR/C/SLV/CO/6 vom 18. November 2010, Nr. 14.

45 Fn. 43, Nr. 7.4.

46 Ebd., Nr. 7.5.

47 Auffassung vom 4. September 2013, *Pichungina ./.* Weißrussland, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1592/2007.

In dem Verfahren *M.M.M. et al. ./.* Australien⁴⁸ betont der Ausschuss zunächst, dass der Begriff „willkürlich“ nicht mit „gesetzeswidrig“ gleichzusetzen ist. Die Willkür kann das Ergebnis einer Unangemessenheit, einer Ungerechtigkeit, dem Mangel an Vorhersehbarkeit oder eines unfairen Verfahrens sein.⁴⁹ Im vorliegenden Fall war die Inhaftierung der Beschwerdeführer willkürlich, da sie nicht auf einer individuellen Basis über die Gründe ihrer Haft aufgeklärt wurden und es ihnen nicht möglich war, sich gegen diese Entscheidung zu verteidigen.

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

In seiner Auffassung zu *Zhuk ./.* Weißrussland⁵⁰ stellte der Ausschuss eine Verletzung der Rechte des Sohnes der Beschwerdeführerin gem. Art. 14 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 lit. b, d und g fest. Der Sohn der Beschwerdeführerin wurde wegen zweifachen Mordes angeklagt. Wesentliche Grundgarantien eines fairen Verfahrens wurden durch den Vertragsstaat missachtet. Im Vorfeld des Prozesses haben sich Staatsbeamte öffentlich über die Schuld des Sohnes der Beschwerdeführerin geäußert und während des Prozesses wurde der Angeklagte in einem Metallkäfig vorgeführt. Entsprechende Fotos erschienen in der lokalen Presse. Der Ausschuss sieht hierin eine Verletzung der Unschuldsvermutung. Darüber hinaus wurden dem Sohn der Beschwerdeführerin nur 5 Minuten mit einem Anwalt gewährt. Hierin ist ebenfalls ein Verstoß gegen die Prinzipien eines fairen Verfahrens zu sehen.

Eine Verletzung von Art. 14 Abs. 3 lit. b wurde in der Auffassung *Zhirnov ./.* Russland⁵¹ festgestellt. Art. 14 Abs. 3 lit. b soll als wichtige Vorschrift eines fairen Verfahrens die Waffengleichheit zwischen dem Beklagten und der Justiz herstellen.⁵² Der Beschwer-

48 Auffassung vom 28. Oktober 2013, *M.M.M. ./.* Australien, UN-Dok. CCPR/C/108/D/2136/2012.

49 Ebd., Nr. 10.3.

50 Fn. 13.

51 Auffassung vom 2. Dezember 2013, *Zhirnov ./.* Russland, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1794/2008.

52 General Comment Nr. 32, UN-Dok. CCPR/C/GC/32 (2007), Nr. 32.

deführer wurde wegen Mordes, Erpressung und Entführung angeklagt und nachfolgend verurteilt. Es war ihm nicht möglich die 4.000 Seiten umfassende Akte innerhalb von 37 Tagen zu begutachten und seine Verteidigung vorzubereiten.

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

Der Ausschuss hat eine Verletzung der Religionsfreiheit im Fall *Singh ./. Frankreich*⁵³ festgestellt. Der Beschwerdeführer ist Anhänger der Sikh-Religion und trägt einen Turban. Er wehrte sich gegen eine französische Verordnung, welche verlangt, dass man ohne Kopfbedeckung auf dem Passbild des Personalausweises erscheint. Der Ausschuss führt zunächst aus, dass die Religionsfreiheit auch das Tragen von charakteristischer Kleidung und Kopfbedeckung umfasst.⁵⁴ Das Tragen eines Turban ist nicht nur eine religiöse Pflicht, sondern auch eng mit der Identität der Religionsanhänger verknüpft. Zweck der französischen Verordnung ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, um Personen zuverlässig identifizieren zu können. Der Sikh-Turban bedeckt nur den oberen Teil des Kopfes und einen Teil der Stirn. Der Vertragsstaat hat nicht dargelegt, inwieweit eine Identifizierung durch den Turban erschwert sei. Zudem trete der Beschwerdeführer in der Öffentlichkeit nur mit dem Turban auf, sodass es nicht nachvollziehbar sei, wie er durch ein Passbild ohne Kopfbedeckung leichter zu erkennen sei.⁵⁵ Selbst wenn man das Ablegen des Turbans für das Passbild als ein einmaliges Erfordernis betrachten würde, könnte dies nachhaltige Auswirkungen auf die freie Religionsausübung des Beschwerdeführers haben, wenn er anlässlich einer Personalkontrolle zum Ablegen des Turbans aufgefordert wird.⁵⁶

53 Auffassung vom 26. September 2013, *Singh ./. Frankreich*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1928/2010.

54 General Comment Nr. 22, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), Nr. 4.

55 Fn. 53, Nr. 9.4.

56 Ebd., Nr. 9.5.

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

Im Jahr 2011 erließ der Ausschuss eine Allgemeine Bemerkung zur Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit,⁵⁷ auf die er sich in den Beschwerdeverfahren bezieht.

In dem Verfahren *Yasinovich & Shevchenko ./. Weißrussland*⁵⁸ haben die Beschwerdeführer Unterschriften gesammelt, um gegen die Abschaffung von Sozialleistungen für Personen in Not zu protestieren und ein Meinungsbild der Bevölkerung zur Abberufung der Abgeordneten, die für das Gesetz gestimmt haben, zu erhalten. Die Beschwerdeführer wurden wegen einer Ordnungswidrigkeit belangt und zur Zahlung von Bußgeld verurteilt. Der Ausschuss sieht in den Maßnahmen eine Verletzung der nach Art. 19 Abs. 2 gewährleisteten Meinungsäußerungsfreiheit. Der Eingriff in die Meinungsfreiheit ist nicht nach Abs. 3 gerechtfertigt. Es wurde nicht ausreichend vorgetragen, inwieweit die Tätigkeit der Beschwerdeführer die öffentliche Ordnung gefährdet. Der Ausschuss betont in diesem Zusammenhang, dass die Beweispflicht für eine Rechtfertigung beim Staat liegt.⁵⁹ Das Recht auf Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit ist eine unabdingbare Voraussetzung für die freie Entfaltung der Person und bildet den Grundstein einer freien und demokratischen Gesellschaft.⁶⁰ Alle Einschränkungen dieses Rechts müssen den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dürfen nur für die gesetzlich vorgesehen Zwecke angewendet werden.⁶¹

In der Beschwerde *Olechkevitch ./. Weißrussland*⁶² hatte sich der Ausschuss mit einer Einschränkung der Meinungsfreiheit aufgrund des "Public Events Act" auseinandergesetzt.

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

58 Auffassung vom 24. April 2013, *Yasinovich & Shevchenko ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1835&1837/2008.

59 Ebd., Nr. 9.6.

60 Ebd., Nr. 9.3; Fn. 57, Nr. 2.

61 Ebd.; Fn. 57, Nr. 22.

62 Auffassung vom 6. Juni 2013, *Olechkevitch ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1785/2008.

setzt. Der Beschwerdeführer hatte Informationsblätter zu einem geplanten Treffen mit dem ehemaligen Präsidentschaftskandidat *Alexander Milinkevich* verteilt. Gemäß den Vorschriften des "Public Events Act" dürfen Informationen über ein bevorstehendes Ereignis erst dann öffentlich verbreitet werden, wenn dieses von den zuständigen Behörden autorisiert wurde. Da eine Genehmigung der Behörde noch nicht vorlag, wurde der Beschwerdeführer zur Zahlung einer Geldstrafe verurteilt. Der Ausschuss sah hierin eine Verletzung des Rechts auf Meinungsäußerungsfreiheit, denn der Vertragsstaat konnte nicht vorzutragen, inwieweit eine Einschränkung nach Art. 19 Abs. 3 erforderlich und gerechtfertigt war.⁶³ Ähnlich lag der Fall in den Verfahren *Protsko et Tolchin ./. Weißrussland*⁶⁴ und *Komarovsky ./. Weißrussland*⁶⁵ mit Bezug zum "Law on Mass Events".

Im Fall *Castaneda ./. Mexiko* wollte der Beschwerdeführer die Stimmzettel der Präsidentschaftswahl auf dem Jahr 2006 einsehen. Der Ausschuss stellte keinen Verstoß gegen Art. 19 fest, da die Verweigerung des Informationszuganges durch Absatz 3 gerechtfertigt ist. Dem Beschwerdeführer wurden bereits durch die nationalen Behörden Auskünfte über zufällig ausgewählte Wahlbezirke erteilt. In der Komplexität des Informationsverlangens und der Integrität der Wahl in einer demokratischen Gesellschaft sieht der Ausschuss eine verhältnismäßige Einschränkung zum Schutze der öffentlichen Ordnung.⁶⁶

8. Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 21)

Das Recht, sich friedlich zu versammeln, ist wesentlich für den öffentlichen Meinungs- und Gedankenaustausch und unabdingbar in einer demokratischen Gesellschaft.⁶⁷

In der Entscheidung *Kovalenko ./. Weißrussland*⁶⁸ stellt der Ausschuss zunächst dar, dass das Recht, sich friedlich zu versammeln, nicht schrankenlos gewährleistet werden muss. Nach Art. 21 S. 2 darf dieses Recht keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Der Vertragsstaat löste eine Gedenkveranstaltung der Opfer stalinistischer Repression auf, an welcher der Beschwerdeführer teilnahm. Der Ausschuss stellte, in Ermangelung eines rechtlichen Interesses an der Auflösung der Versammlung, eine Verletzung von Art. 21 fest.⁶⁹

Im Verfahren *Sekerko ./. Weißrussland*⁷⁰ wurde dem Beschwerdeführer eine Versammlungsgenehmigung versagt, da er nicht alle relevanten Informationen vorgebracht habe. Der Ausschuss stellte dennoch eine Verletzung von Art. 21 fest, da der Vertragsstaat nicht dargelegt hat, welche Details über die Planung und Durchführung der Demonstration gefehlt haben und inwieweit dieses Fehlen von Informationen ein Risiko für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstelle.

Im Fall *Alekseev ./. Russland*⁷¹ beabsichtigte der Beschwerdeführer vor der Botschaft des Iran in Moskau eine Mahnwache wegen der Exekution von Kindern und Homosexuellen im Iran zu halten. Dies wurde ihm von der zuständigen Behörde versagt, da die Mahnwache negative Reaktion der Gesellschaft, insbesondere Gewalt und eine Störung der öffentlichen Ordnung hervorrufen würde. Der Ausschuss sieht in der Versagung der Mahnwache eine Verletzung von Art. 21, denn es ist Aufgabe des Vertragsstaates, die Teilnehmer einer Versammlung gegen Gewalt zu schüt-

63 Ebd., Nr. 8.5.

64 Auffassung vom 2. Dezember 2013, *Protsko et Tolchin ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1919-1920/2009.

65 Auffassung vom 4. Februar 2014, *Komarovsky ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1839/2008.

66 Fn. 21, Nr. 7.7.

67 Auffassung vom 2. Dezember 2013, *Alekseev ./. Russland*, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1837/2009, Nr. 9.3.

68 Auffassung vom 26. September 2013, *Kovalenko ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/108/D/1808/2008.

69 Ebd., Nr. 8.7.

70 Auffassung vom 2. Dezember 2013, *Sekerko ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/109/D/1851/2008.

71 Fn. 67.

zen und die Ausübung ihrer Rechte sicherzustellen. Insoweit darf ihm eine Mahnwache nicht bereits im Vorfeld versagt werden, auch wenn negative Reaktionen seitens der Gesellschaft zu erwarten sind.

9. *Diskriminierungsverbot (Art. 26)*

In der Auffassung *Bakurov ./.* *Russland*⁷² hat der Beschwerdeführer vorgetragen, dass die Versagung einer Verhandlung vor dem Geschworenengericht gegen das Diskriminierungsverbot verstoße, da in anderen Teilen Russlands ein solches bei Strafprozessen vorgesehen sei. Der Ausschuss verweist hier zunächst auf seine bisherige Spruchpraxis, wonach der Zivilpakt zwar keine Regelungen zu einem Recht auf eine Verhandlung vor einem Geschworenengericht vorsieht, ein solches Verfahren dem Beschwerdeführer aber zugestanden werden muss, wenn eine innerstaatliche Regelung diesbezüglich besteht und anderen Angeklagten dieses Verfahren gewährt wurde.⁷³ Jede Differenzierung in den in Art. 26 genannten Bereichen stellt eine Diskriminierung dar, sofern sie nicht auf vernünftigen und objektiven Kriterien beruht und ein legitimes Ziel verfolgt. In einem Bundesstaat stellt die unterschiedliche Regelung in den einzelnen Föderaleinheiten jedoch nach Meinung des Ausschusses keine Verletzung des Art. 26 dar. Im Ergebnis lehnte der Ausschuss einen Verstoß gegen Art. 26 ab, da der Beschwerdeführer nicht darlegen konnte, dass in seinem Gebiet Verhandlungen vor einem Geschworenengericht stattgefunden haben.⁷⁴

72 Auffassung vom 25. April 2013, *Bakurov ./.* *Russland*, UN-Dok. CCPR/C/107/D/1861/2009.

73 Ebd., Nr. 10.6.

74 Ebd.

EGMR: Jones et al. ./ Vereinigtes Königreich von Großbritannien*

Kammerurteil vom 14. März 2014¹

Zusammenfassung – nichtamtliche Leitsätze:

- Die Gewährung von Immunität sowohl für den Staat Saudi-Arabien als auch für dessen Staatsbedienstete in Zivilverfahren stellt einen allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts dar.
- Das Recht eines Staates auf Immunität darf nicht durch Verfahren gegen dessen Staatsbedienstete umgangen werden. Andernfalls würde das Prinzip der Staatenimmunität unterlaufen. Daher fallen Handlungen Staatsbediensteter, die im Namen des Staates handeln, ebenfalls unter den Schutz der Staatenimmunität.
- Eine von Staatsbediensteten im Namen des Staates begangene Verletzung von IUS cogens kann grundsätzlich einen die Staatenimmunität begründenden Hoheitsakt darstellen.
- In der Staatengemeinschaft befindet sich die Anerkennung einer Ausnahme vom Grundsatz der Staatenimmunität für Staatsbedienstete in Fällen der Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche gegen diese aufgrund von Folter in der Entwicklung. Diese Entwicklung ist jedoch nicht derart verbreitet, dass sie eine Ausnahme von anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts begründen kann.
- In der auf die Staatenimmunität begründeten Ablehnung der Klagen gegen den Staat Saudi-Arabien und dessen Staatsbedienstete durch das House of Lords liegt keine Verletzung des Rechts auf Zugang zum Gericht im Sinne des Art. 6 Abs. 1 S. 1 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Es handelt sich hierbei jedoch um eine Thematik, welche aufgrund der aktuellen Entwicklung in diesem Gebiet des Völkerrechts überprüft und unter Beobachtung gehalten werden sollte.

I. Sachverhalt

Am 15. März 2001 wurde der britische Staatsangehörige Herr *Jones* durch eine Bombenexplosion in Saudi-Arabien (Riyadh) leicht verletzt. Herr *Jones* behauptet, am nachfolgenden Tag von saudi-arabischen Staatsbediensteten im Krankenhaus ergriffen und unrechtmäßig über einen Zeitraum von 67 Tagen in Haft genommen worden zu sein. Während dieser Zeit sei er durch Stockhiebe, Schläge, Aufhängen an Armen über längere Zeiträume, Fesselung, Schlafentzug sowie die Verabreichung von bewusstseinsverändernden Drogen von Leutnant *Abdul Aziz* gefoltert worden. Nach seiner Freilassung kehrte Herr *Jones* in das Vereinigte Königreich zurück. Dort wurde im Rahmen medizinischer Untersuchungen festgestellt, dass er unter einer schweren posttraumatischen Belastungsstörung leidet und dass die vorliegenden Verletzungen mit seiner Tatsachendarstellung übereinstimmen. Im Mai 2002 klagte Herr *Jones* vor dem High Court of Justice sowohl gegen das Innenministerium des Königreichs Saudi-Arabien als auch gegen Leutnant *Abdul Aziz* als Staatsbediensteten auf Schadenersatz wegen der Vornahme von Folterhandlungen.

* Aufbereitet von Bijan Buyten.

¹ EGMR, *Jones et al. ./ Vereinigtes Königreich von Großbritannien*, Urteil der Kammer vom 14. Januar 2014, 34356/06 und 40528/06. Die Urteile des EGMR sind abrufbar unter: www.echr.coe.int.

Herr *Mitchell*, Herr *Sampson* und Herr *Walker* sind britische Staatsangehörige, Herr *Sampson* besitzt zudem die kanadische Staatsangehörigkeit. Die drei Beschwerdeführer wurden Ende 2000/Anfang 2001 in Saudi-Arabien festgenommen. Sie behaupten, während ihrer Inhaftierung unter anderem durch Schläge und Schlafentzug systematisch gefoltert worden zu sein. Herr *Sampson* führt zudem an, er sei anal vergewaltigt worden. Nach über 900 Tagen andauernder Inhaftierung kehrten sie im August 2003 in das Vereinigte Königreich zurück. Dort wurde festgestellt, dass ihre Verletzungen mit ihren Tatsachendarstellungen übereinstimmen.

Sie klagten vor dem High Court gegen zwei Polizisten, den stellvertretenden Gouverneur des Gefängnisses sowie den Innenminister als weisungsgebende Person auf Schadenersatz wegen der Vornahme von Folterhandlungen.

II. Ausgangsverfahren

In erster Instanz wurden beide Verfahren vom High Court of Justice jeweils unter Verweis auf den State Immunity Act of 19782 (State Immunity Act) und die Staatenimmunität, welche sowohl für den Staat Saudi-Arabien als auch für dessen Staatsbedienstete gelte, abgelehnt.

Die Verfahren wurden in zweiter Instanz vor dem Court of Appeal zu einem Verfahren verbunden. Im Oktober 2004 lehnte dieser einstimmig die Berufung gegen Saudi-Arabien ab, gab jedoch der Berufung gegen die Staatsbediensteten statt.

Saudi-Arabien und Herr *Jones* legten in dritter und innerstaatlich letzter Instanz vor dem House of Lords Berufung gegen die Entscheidung des Court of Appeal ein. Die Berufung bezüglich der individuell Beklagten war erfolgreich. Herrn *Jones'* Berufung gegen Saudi-Arabien hingegen wurde als unbegründet verworfen. In der Entscheidung des House of Lords führt *Lord Bingham* insbesondere drei Argumente für die Ablehnung der Berufung an:

Zum einen könne das Folterverbot nicht grundsätzlich alle anderen Regeln des Völkerrechts überlagern. Hierzu wird auf das Urteil in der Rechtssache *Demokratische Republik Kongo ./.. Belgien*³ des Internationalen Gerichtshofs (IGH) verwiesen. Darin wurde dem damaligen Außenminister der Demokratischen Republik Kongo, welcher wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt war, Staatenimmunität *ratione personae* zugesprochen. Zum anderen begründe Art. 14 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe⁴ (UN-Antifolterkonvention) keine universelle Zivilgerichtsbarkeit. Es gebe auch keine Hinweise, dass die Staatengemeinschaft im Fall von Klagen aufgrund der Verletzungen von IUS cogens die Geltung einer universellen Gerichtsbarkeit anerkannt habe. Des Weiteren enthalte das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit⁵ (UN-Immunitätsübereinkommen) keinerlei Ausnahmen von der Immunität im Rahmen zivilrechtlicher Streitigkeiten in Fällen von Folter. Daher sei die Berufung durch Herrn *Jones* bezüglich des Staates Saudi-Arabien abzulehnen.

Im Rahmen des Verfahrens gegen die Staatsbediensteten gesteht das House of Lords dem Staat das Recht zu, sich ebenfalls auf Immunität zu berufen. Die Immunität des Staates dürfe nicht

2 United Kingdom State Immunity Act of 1978 vom 20. Juli 1978, 17 ILM, S. 1123.

3 IGH, *Demokratische Republik Kongo ./.. Belgien* (Arrest Warrant), Urteil vom 14. Februar 2002, ICJ Rep. 2002, 3.

4 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II S. 246.

5 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit vom 2. Dezember 2004, UN-Dok. A/59/508.

durch Klagen gegen dessen Bedienstete umgangen werden, da dieser nur durch seine Bediensteten handeln könne. Deren amtliche Handlungen seien auch Handlungen des Staates und die Immunität bezüglich dieses Verhaltens sei fundamental für das Prinzip der Staatenimmunität. Voraussetzung für eine Zurechnung zum Staat sei, dass das Verhalten der individuell Beklagten einen für die Gewährung von Immunität ausreichenden Bezug zum Staat habe. Dies sei vorliegend eindeutig der Fall. Hingegen sei es nicht erforderlich, dass die Staatsbediensteten auch im Einklang mit ihren Anweisungen gehandelt haben. *Lord Bingham* weicht daher unter Verweis auf das Urteil in der Rechtssache *Propend Finance Ltd ./ Sing et al.*⁶ von der Entscheidung des Court of Appeal ab. Soweit die Immunität anwendbar sei, bestehe kein Ermessensspielraum bezüglich deren Ausmaß. Ein Staat sei entweder vor der Gerichtsbarkeit anderer Staaten geschützt oder nicht. Der für die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK erforderliche Nachweis der Existenz einer völkerrechtlich anerkannten Ausnahme in der Form, dass in Zivilverfahren aufgrund von Folter durch Staatsbedienstete diesen keine Immunität gewährt werden müsse, sei in keiner Weise vertraglich kodifiziert.

III. Verfahren vor der Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

1. Argumente der Parteien

Herr Jones verlangt, dass jede Begrenzung seines Rechts auf Gerichtszugang aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig sein müsse. Je weiter die Immunität gefasst sei, desto stärker müsse auch die entsprechende Begründung für deren Gewährung sein. Vorliegend sei die Bedeutung des Rechts auf Gerichtszugang noch durch den Umstand gestärkt, dass es sich in dem Zivilverfahren um eine Verletzung des Folterverbotes handele, welches *Ius cogens* darstelle. Herr Jones erachtet es als unverhältnismäßig, mittels der Immunität die gerichtliche Beurteilung eines zivilrechtlichen Anspruchs gänzlich zu untersagen, ohne eine ausgewogene Beurteilung der widerstreitenden Interessen vorgenommen zu haben („blanket immunity“). Für die Verhältnismäßigkeit sei insbesondere darauf abzustellen, ob alternative angemessene Entschädigungsmöglichkeiten bestehen. Im Fall *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich*⁷ sei unter anderem aufgrund mangelhafter Berücksichtigung dieses Aspektes fehlerhaft entschieden worden.

Die Beschwerdeführer *Mitchell, Sampson* und *Walker* führen an, dass die Beschaffenheit der Staatenimmunität, soweit sie als völkerrechtliche Norm angesehen werde, derart unzureichend sei, dass – im Vergleich zu anderen weitaus feingliedrigeren Maßnahmen – eine verhältnismäßige Begrenzung des Rechts aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK gar nicht möglich sei.

Sie sind der Auffassung, dass in Fällen von Folter durch Staatsbedienstete diesen keine Immunität gewährt werden könne. Staatsbedienstete würden bereits nicht unter den Begriff des Staates im Sinne der Staatenimmunität fallen. Die Definition des Staates im State Immunity Act sei nicht ausschlaggebend im Rahmen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. Die Ablehnung einer Ausnahme von der Staatenimmunität durch den IGH in der Rechtssache *Deutschland ./ Italien*,⁸ welches die Beschwerdeführer unter anderem als zu formalistisch kritisieren, betreffe nur Verfahren gegen den Staat selbst.⁹

6 Court of Appeal von England und Wales, *Propend Finance Ltd ./ Sing et al.*, Urteil vom 17. April 1997, 111 ILR, S. 611.

7 EGMR, *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich*, Urteil der Großen Kammer vom 21. November 2001, 35763/97.

8 IGH, *Deutschland ./ Italien* (Jurisdictional Immunities of the State), Urteil vom 3. Februar 2012, ICJ Rep. 2012, S. 99.

9 Der IGH hatte in diesem Urteil über die Gewährung von Staatenimmunität für Deutschland in Zivilverfahren aufgrund von Kriegsverbrechen entschieden und diese unter Ablehnung von Ausnahmen bejaht.

Die Beschwerdeführer sehen daher in der Gewährung der Immunität für die Staatsbediensteten in Fällen von Folter eine Verletzung ihres Rechtes auf Zugang zum Gericht aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK. Herr *Jones* weitet dies auch auf die Gewährung von Immunität für Saudi-Arabien aus.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt im Gegensatz hierzu die Auffassung, dass die Gewährung von Immunität für den Staat selbst das legitime Ziel der Befolgung des Völkerrechts darstelle und keinen Verstoß hiergegen begründe. Es sei ein verbreitetes Prinzip des Völkerrechts, dass sich die Immunität des Staates auch auf dessen Bedienstete und deren Verhalten erstrecke. Das Verhalten letzterer sei stets ausschließlich dem Staat zuzurechnen und nicht als deren persönliches Verhalten zu betrachten. Die entscheidende Frage sei daher nicht, ob sich die Staatenimmunität auch auf die Staatsbediensteten erstrecke, sondern vielmehr nur, ob es sich um Staatsbedienstete handele, so dass das Prinzip der Staatenimmunität automatisch auch hier anwendbar sei. Diese Herangehensweise würde den tatsächlichen Verhältnissen insoweit gerecht, als faktisch in Verfahren gegen Staatsbedienstete mittelbar stets auch das Verhalten des Staates in Frage gestellt würde, dieser also mitverklagt werde. Zudem werde erwartet, dass der Staat, als im Regelfall einzige Instanz, die hierzu in der Lage ist, eine zuerkannte Entschädigung begleihe. Diese Behauptung verneinen die Beschwerdeführer schlicht unter Verweis auf das Fehlen einer solchen völkerrechtlichen Verpflichtung.

Eine generelle Ausnahme von der Staatenimmunität, begründet durch die UN-Antifolterkonvention und den *Ius-cogens*-Status des Folterverbots, lehnt das Vereinigte Königreich ab. Hierzu führt die Regierung insbesondere die folgenden drei Argumente an. Zunächst sei diese Argumentation stets von internationalen und zum Großteil auch von nationalen Gerichten abgelehnt worden. Die Berufung auf einzelne nationale Urteile¹⁰ könne keine anerkannte völkerrechtliche Überzeugung ausdrücken und keine Veränderungen des Gewohnheitsrechts begründen. Diese Ansicht sei erst kürzlich im Fall *Deutschland ./.. Italien* bestätigt worden. Darüber hinaus würde das Prinzip der Staatenimmunität Folter weder dulden noch erlauben und sei daher nicht grundsätzlich inkompatibel mit der UN-Antifolterkonvention. Als dritter Punkt wird eingewandt, dass diese These bei der Ausarbeitung des UN-Immunitätsübereinkommens zwar diskutiert, aber mangels Anhaltspunkten für eine solche Ausnahme im internationalen Gewohnheitsrecht gerade nicht mit aufgenommen worden sei.

Nach Ansicht des Vereinigten Königreiches bestehe daher in der Gewährung der Immunität für den Staat und dessen Bedienstete in Fällen von Folter keine Verletzung des Rechtes auf Zugang zum Gericht aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK.

2. Die Entscheidung der Kammer

Die Kammer erkennt das Recht auf Zugang zum Gericht aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK an, hält aber fest, dass dieses Recht auch zulässigen Beschränkungen unterliegt. In der Gewährung von Staatenimmunität für den Staat Saudi-Arabien und für die Staatsbediensteten sieht sie einen Eingriff in Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK. Dieser verfolge jedoch zum einen das legitime Ziel der Beachtung des Prinzips der Staatenimmunität. Zum anderen könne ein auf die Staatenimmunität – als völkerrechtlich allgemein anerkanntes Prinzip – aufbauender Eingriff grundsätzlich nicht unverhältnismäßig sein. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Staatenimmunität bestehe in Zivilverfahren auch im Fall von Folter durch Staatsbedienstete nicht. Eine unverhältnismäßige Verletzung des Rechtes auf Gerichtszugang gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK wird daher im Ergebnis sowohl bezüglich des Staates Saudi-Arabien als auch bezüglich der Staatsbediensteten abgelehnt.

10 Siehe insbesondere Supreme Court of the United States, *Samantar ./.. Yousuf et al.*, Urteil vom 1. Juni 2010, 08-1555.

a. Allgemeine Grundsätze des Gerichtszugangs im Zusammenhang mit Staatenimmunität

Die Kammer stellt grundlegend fest, dass Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK jedem das Recht auf Zugang zum Gericht garantiere. Konventionsrechte müssten in einer effektiven und durchführbaren Weise gewährleistet werden. Dem Recht auf ein faires Verfahren in Verbindung mit einem wirksamen Gerichtszugang komme als Säule eines demokratischen Rechtsstaates hierbei eine besonders große Bedeutung zu. Eine Beschränkung dieses Rechts unter Heranziehung der Staatenimmunität müsse daher ausreichend begründet werden. Ein Staat dürfe nicht die Möglichkeit besitzen, eine ganze Spannweite von zivilrechtlichen Streitigkeiten von der gerichtlichen Überprüfung auszuschließen, oder durch die Gewährung von Immunität die zivilrechtliche Haftung von Personengruppen zu verhindern, ohne einer Kontrolle durch die Durchsetzungsorgane der Konvention unterworfen zu sein.¹¹

Das Recht auf Zugang zum Gericht ist jedoch ein dem Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK innewohnendes, nicht ausdrücklich kodifiziertes Recht. Entsprechend sind dem Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK auch Beschränkungsmöglichkeiten inhärent. Im Fall einer solchen dürfe zum einen der Wesensgehalt des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK nicht ausgehöhlt werden, zum anderen müssten ein legitimes Ziel sowie Verhältnismäßigkeit zwischen Mittel und Zweck vorliegen. Zudem gelte der Grundsatz, dass die Konvention so weit wie möglich im Einklang mit anderen völkerrechtlichen Grundsätzen interpretiert werden müsse.

b. Anwendung dieser Grundsätze in vorangegangenen Verfahren zur Staatenimmunität

Der EGMR hat in der Vergangenheit verschiedene Urteile erlassen,¹² die sich mit der Frage beschäftigt haben, inwieweit sich das Prinzip der Staatenimmunität von der ehemals absoluten Geltung hin zu einer relativen Geltung entwickelt hat. Von besonderer Relevanz ist der Fall *Al-Adsani ./. Vereinigtes Königreich*. In diesem wurde festgestellt, dass das Konzept einer Ausnahme vom Grundsatz der Immunität für Staaten in Fällen von Zivilverfahren aufgrund von Folter noch keine allgemeine Anerkennung im Völkerrecht gefunden habe. Die Begrenzung des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK wurde als verhältnismäßige Verfolgung eines legitimen Zieles angesehen. Die Große Kammer des EGMR hatte im Jahr 2001 jedoch auch darauf verwiesen, dass die Entscheidung einer zukünftigen Entwicklung im Völkergewohnheitsrecht nicht entgegenstehen soll.

c. Überprüfung der in der Rechtssache *Al-Adsani ./. Vereinigtes Königreich* zur Verhältnismäßigkeit entwickelten Grundsätze

Wie zuvor dargelegt haben die Beschwerdeführer eine Abweichung von der Herangehensweise an die Verhältnismäßigkeit der Begrenzung der Rechte aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK, wie sie im Fall *Al-Adsani ./. Vereinigtes Königreich* entwickelt wurde, verlangt. Hierbei berufen sich die Beschwerdeführer insbesondere auf eine mangelhafte Berücksichtigung des Bestehens alternativer Entschädigungsmöglichkeiten. Die Kammer führt hierzu aus, dass die Große Kammer des EGMR in ihrem Urteil die maßgeblichen völkerrechtlichen Rechtsvorschriften und Grundsätze berücksichtigt und die Konvention hierbei soweit wie möglich im Einklang mit anderen völkerrechtlichen Normen interpretiert habe. Sie lehnt daher eine Abweichung von den entwickelten Grundsätzen zur Verhältnismäßigkeit oder eine Überprüfung durch Vorlage an die Große Kammer mangels Vorliegen triftiger Gründe ab.

11 Vgl. auch *Jens Meyer-Ladewig*, EMRK-Handkommentar, 3 Aufl. 2011, Art. 6 Nr. 56.

12 Siehe die Nachweise in EGMR, *Jones et al.* (Fn. 1), Nr. 191.

d. Anwendung dieser Grundsätze im Verfahren gegen das Königreich Saudi-Arabien

Die Kammer stellt fest, dass der der Beschwerde von Herrn *Jones* gegen den Staat Saudi-Arabien zugrunde liegende Sachverhalt mit dem der Rechtssache *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich* vergleichbar ist. Folglich sei nur zu prüfen, ob bis zum Zeitpunkt der Entscheidung des House of Lords 2006 eine Entwicklung dahingehend stattgefunden habe, dass die Gewährung von Staatenimmunität für den Staat in Fällen von Folter keinen anerkannten Grundsatz des Völkerrechts mehr darstelle. Dies und somit eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK durch Gewährung der Immunität für den Staat Saudi-Arabien wurde von der Kammer mit einem Stimmenverhältnis von sechs zu eins abgelehnt.

Es wird insbesondere auf das für die Kammer maßgebliche Urteil des IGH in der Rechtssache *Deutschland ./ Italien* verwiesen, in welchem dieser im Februar 2012 für den damaligen Zeitpunkt festgestellt hatte, dass sich eine solche Ausnahme vom Grundsatz der Staatenimmunität aufgrund der Verletzung von IUS cogens im Völkerrecht nicht etabliert habe.

e. Anwendung dieser Grundsätze im Verfahren gegen die Staatsbediensteten

Die Kammer führt zunächst aus, dass die Immunität, welche den Staatsbediensteten gewährt wird, immer noch Staatenimmunität sei. Schließlich könne nur der Staat diese beanspruchen beziehungsweise auf diese verzichten. Die Gewährung von Staatenimmunität als im Völkerrecht aus dem Grundsatz *par in parem non habet imperium* entwickeltes Prinzip verfolge grundsätzlich das legitime Ziel, ein friedliches Miteinander der Staaten zu fördern. Die Begrenzung des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK durch die Gewährung von Immunität *ratione materiae* für Staatsbedienstete in der Absicht, das völkerrechtliche Prinzip der Staatenimmunität zu beachten, stelle daher, entsprechend der Gewährung von Immunität für den Staat selbst, ein legitimes Ziel dar.

Maßnahmen, welche allgemein anerkannte Grundsätze des Völkerrechts widerspiegeln, würden prinzipiell keine unverhältnismäßige Beschränkung des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK begründen. Daher ist für die Kammer entscheidend, ob die Verfolgung dieses legitimen Ziels auch einen solchen Grundsatz darstellt. Sollte dies der Fall sein, müsse weiter geklärt werden, ob von diesem Grundsatz in Fällen von Folter eine anerkannte Ausnahme existiert.

aa. Bestehen eines solchen allgemeinen Grundsatzes im Völkerrecht

Für die Kammer stellt die Gewährung von Immunität für den Staat selbst einen völkerrechtlich anerkannten Grundsatz dar. Bezüglich der Ausweitung auf die Staatsbediensteten führt sie aus, dass eine Handlung nicht vom Staat selbst, sondern immer nur von Individuen im Auftrag des Staates ausgeführt werden könne. Der Staat könne sich in diesem Fall grundsätzlich auf seine Immunität berufen, daher müsse sich die Immunität *ratione materiae* prinzipiell auch auf das Verhalten der Staatsbediensteten erstrecken. Andernfalls könnte der Grundsatz der Staatenimmunität stets durch Verfahren gegen die Staatsbediensteten unterwandert und ausgehöhlt werden.

Die Kammer verweist für die Aussage, dass auch Beamte von der Staatenimmunität umfasst sein können, auf die Definition des „Staates“ in dem UN-Immunitätsübereinkommen. Hiernach sind auch Staatsbedienstete erfasst, die im Namen des Staates handeln. Zudem beruft sie sich auf den ILC-Sonderberichtersteller, welcher festgestellt hatte, dass die umfassende Erstreckung der Immunität auf Staatsbedienstete die Regel und deren Ablehnung eine lediglich in Einzelfällen nachzuweisende Ausnahme sei.¹³ Die Kammer weicht somit vom

13 *Roman Anatolevich Kolodkin*, Second report on immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction, 2010, UN-Dok. A/CN.4/631.

Vortrag der Beschwerdeführer ab, welche diesbezüglich unter anderem auf das Urteil des Supreme Court in der Rechtssache *Samantar*,¹⁴ in welchem dieser Staatsbedienstete nicht unter den Staatsbegriff im Foreign Sovereign Immunities Act¹⁵ (FSIA) subsumiert, verweisen. Letzterer hat eine mit dem State Immunity Act im Wesentlichen übereinstimmende Definition des Staatsbegriffes. Die Kammer führt zudem verschiedene nationale und internationale Urteile an,¹⁶ in welchen das Verhalten von Staatsbediensteten dem jeweiligen Staat für die Gewährung von Staatenimmunität zugerechnet worden sei.

Aufgrund des zuvor Angeführten ist die Kammer der Überzeugung, dass auf nationaler und internationaler Ebene eine Übereinstimmung dahingehend besteht, dass Staatsbedienstete, die im Namen des Staates handeln, ebenso unter den Schutz der Staatenimmunität fallen wie der Staat selbst.

bb. Ausnahmen von diesem Grundsatz

Die Kammer führt als erstes an, dass die Ablehnung einer allgemein anerkannten IUS-cogens-Ausnahme vom Grundsatz der Staatenimmunität in Verfahren gegen den Staat nicht bedeute, dass diese auch in Verfahren gegen Staatsbedienstete nicht existiere.

Hinsichtlich der Frage, ob Folterhandlungen überhaupt einen Hoheitsakt darstellen könne, verweist sie auf den Wortlaut des Art. 1 der UN-Antifolterkonvention.¹⁷ Dieser lege den Rückschluss nahe, dass Folterhandlungen auch durch Personen in amtlicher Eigenschaft ausgeführt werden können. Das wurde von den Beschwerdeführern zwar explizit angezweifelt, die Kammer verweist diesbezüglich jedoch auf das House-of-Lords-Urteil. Letzteres hält der Argumentation der Beschwerdeführer insbesondere entgegen, dass die von diesen hierzu – vorwiegend aus den USA – angeführten Entscheidungen keine völkerrechtlich anerkannten und verbreiteten Prinzipien repräsentieren würden.

Den Ansatz des Vereinigten Königreiches und des House of Lords, dass ein Verhalten, das dem Staat im Rahmen seiner völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zuzurechnen sei, stets auch dessen alleinige Verantwortlichkeit nach innerstaatlichem Recht begründe, lehnt die Kammer ab. Es bestehe kein Zweifel, dass neben der Verantwortlichkeit des Staates auch eine Haftung der einzelnen Individuen bestehen könne. Die Zurechnungsregeln der von den englischen Gerichten herangezogenen Artikelentwürfe über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln¹⁸ (Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit) würden eine weitere Haftung der einzelnen Individuen neben dem Staat („dual liability“) nicht beeinflussen. Entsprechend dürfte allein aus der Feststellung, dass es sich bei dem streitigen Verhalten um einen die Staatenverantwortlichkeit begründenden Hoheitsakt handelt, auch kein Rückschluss auf die Qualität dieses Verhaltens als ein die Staatenimmunität begründenden Hoheitsakt gezogen werden. Die Kammer verweist unter anderem auf Art. 58 der Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit. Dieser bestimme, dass die Zurechnungsregeln gerade keine ausschließende Wirkung für eine mögliche völkerrechtliche individuelle Verantwortlichkeit von Staatsbediensteten entfalten sollen.

14 Fn. 10.

15 United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976, Public Law 94–583, 94. Kongress Oktober 1976.

16 EGMR, Jones et al. (Fn. 1), Nr. 203 m. w. N.

17 „... wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden.“

18 Artikelentwürfe der Völkerrechtskommission über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, 2001, UN-Dok. A/56/10.

Die Kammer lehnt eine sich aus Art. 14 der UN-Antifolterkonvention ergebende universelle Gerichtsbarkeit in Zivilsachen und eine hiermit verbundene Aufhebung der Gewährung von Immunität für Staatsbedienstete in Zivilverfahren zum Zeitpunkt der Entscheidung ab. Eine solche Interpretation werde nicht durch Entscheidungen internationaler Gerichte unterstützt oder belegt. Sie schließt sich somit im Wesentlichen der Auffassung des Vereinigten Königreiches an, welche die Verpflichtung aus Art. 14 der UN-Antifolterkonvention, für Folterhandlungen Wiedergutmachung zu gewährleisten, nur auf solche Folterhandlungen bezieht, die innerhalb des eigenen Staatsgebietes geschehen. Dass dies – trotz entsprechender Formulierung im Entwurf zu Art. 14 der UN-Antifolterkonvention – nicht in die unterzeichnete Fassung des Vertrags übernommen wurde, wertete die Regierung als ein Versehen und beruft sich auf die entsprechende Interpretation gemäß II (3) der Erklärung zur UN-Antifolterkonvention durch die Vereinigten Staaten von Amerika.¹⁹

Eine unterschiedliche Behandlung der Immunität *ratione materiae* in Zivil- und Strafverfahren ist nach Ansicht der Kammer zwar unter anderem insoweit bedeutend, als sich hierdurch unterschiedliche Möglichkeiten ergeben, zivilrechtliche Entschädigung zu erlangen. Diese unterschiedliche Behandlung sei jedoch für sich kein Grund zu der Annahme, dass die Gewährung von Immunität im vorliegenden Fall keinen allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts repräsentiere. Die Beschwerdeführer hatten diesbezüglich ausgeführt, dass Strafgerichte in England und anderen Ländern die Möglichkeit hätten, im Rahmen eines Strafverfahrens Zivilparteien Entschädigungszahlungen zuzusprechen, ohne dass hierbei die Staatenimmunität eine Rolle spiele. Eine unterschiedliche Behandlung der Immunität in Fällen von Straf- und Zivilverfahren sei daher unangebracht.

f. Ergebnis

Im Ergebnis hält die Kammer fest, dass die Gewährung von Immunität in Zivilverfahren für die Staatsbediensteten einen allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts darstelle, von dem auch in Fällen von Folter keine in der Staatengemeinschaft anerkannte Ausnahme existiere. Eine unverhältnismäßige Begrenzung des Zugangs zum Gericht liege nicht vor. Die Definition von Folter in der UN-Antifolterkonvention, das Verhältnis zwischen Staatenimmunität und den Regeln der Zurechnung im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit in den Artikelentwürfen zur Staatenverantwortlichkeit sowie die Interpretation von Art. 14 UN-Antifolterkonvention würden sich zwar in einem Prozess der Veränderung befinden. Allerdings stehe diese Entwicklung noch am Anfang und werde noch weiter andauern. Sie reiche gerade nicht aus, um eine völkerrechtlich allgemein anerkannte Ausnahme zu begründen.

Die Kammer ist der Überzeugung, dass das House of Lords alle relevanten Aspekte in seine Entscheidung einbezogen habe. Das Urteil sei auf eine große Breite an internationalen Rechtsmaterialien aufgebaut und alle entscheidenden Argumente seien überprüft worden. Anhaltspunkte für Willkür oder offensichtliche Fehler seien nicht ersichtlich.

Eine Verletzung des Artikel 6 Abs. 1 S. 1 EMRK wird daher mit einem Stimmenverhältnis von sechs zu eins sowohl bezüglich der Gewährung von Immunität für den Staat Saudi-Arabien selbst als auch für dessen Staatsbedienstete abgelehnt.

Abschließend merkt die Kammer jedoch an, dass diese Thematik aufgrund der aktuellen Entwicklung in diesem Gebiet des Völkerrechts unter Beobachtung gehalten werden sollte.

¹⁹ U.S. reservations, declarations, and understandings, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Congressional Record S17486-01, 27. Oktober 1990.

IV. Anmerkung

Die Kammer hat in dem Fall *Jones et al. ./ Vereinigtes Königreich*, in Fortführung der EGMR-Rechtsprechung in *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich* und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des IGH in der Rechtssache *Deutschland ./ Italien* festgestellt, dass in Zivilverfahren gegen den Staat keine Ausnahme vom Prinzip der Staatenimmunität in Fällen von Folter existiert. Dieses Ergebnis dürfte angesichts der vorangegangenen Rechtsprechung des EGMR nicht überraschen. Beachtenswert ist, dass die Kammer diese Auffassung in ihrem Urteil auch auf Verfahren gegen die Staatsbediensteten ausgeweitet hat. Dieses Ergebnis sticht insbesondere vor dem Hintergrund hervor, dass die Große Kammer des EGMR in der Rechtssache *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich* nur mit einer knappen Mehrheit von neun zu acht Stimmen entschieden hatte. Im aktuellen Urteil entschied die Kammer jedoch mit einer klaren Mehrheit von sechs zu einer Stimme, obwohl es sich um eine stärkere Einschränkung des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK handelt.

Es ist festzuhalten, dass die Kammer eine sehr ausführliche, über die in *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich* weit hinausgehende Analyse von einschlägigem innerstaatlichen Recht sowie völkerrechtlichen und rechtsvergleichenden Materialien vornimmt. Faktisch läuft das Urteil jedoch darauf hinaus, dass für Opfer von Folter und anderen schwerwiegenden Völkerrechtsverletzungen die Möglichkeit, Entschädigung zu erlangen und eine Haftung der individuell Verantwortlichen zu begründen, stark geschmälert wird. Gerade die Entwicklung, nicht nur hochrangige Politiker und Militärs zur Verantwortung zu ziehen, erhält hierdurch einen Rückschlag. In Fällen, in denen – wie hier – keine anderweitige Möglichkeit der Kompensation besteht, läuft Art. 6 Abs. 1 S. 1 der EMRK letztlich leer und die Betroffenen haben keine Chance auf eine Durchsetzung ihrer Rechte. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass der EGMR die Anwendung der Staatenimmunität unter anderem in internationalen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten ablehnt, sie aber in Fällen von Folter unangetastet lässt.²⁰

Zwar setzt sich die Kammer wie erwähnt mit einer Vielzahl an Rechtsmaterialien auseinander. Sie nimmt jedoch nur bedingt eine über die in *Al-Adsani ./ Vereinigtes Königreich* hinausgehende Überprüfung der Verhältnismäßigkeit, durch Abwägung zwischen dem Prinzip der Staatenimmunität und einer Verletzung von *ius cogens*, vor. Vielmehr begnügt sie sich mit einem Verweis auf das Vorliegen von anerkannten Völkerrechtsgrundsätzen. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung von den Beschwerdeführern als unzureichend kritisiert wurde, wäre es wünschenswert gewesen, an dieser Stelle eine tiefere Auseinandersetzung vorzufinden. Beispielsweise wurde die Einbeziehung des Bestehens alternativer Entschädigungsmöglichkeiten in die Verhältnismäßigkeitsprüfung auch hier nicht vorgenommen.

Die Kammer verpasst die Chance, als von politischen Befangenheiten unabhängige Instanz durch eine eigenständige progressive Einschätzung der Thematik die Rechtsentwicklung selbst mit zu beeinflussen und bleibt daher leider hinter ihren Möglichkeiten zurück. Sie hat zwar darauf verwiesen, dass die Thematik von den Staaten unter Beobachtung gehalten werden sollte. Dies beseitigt jedoch nicht das Risiko, dass Gerichte zukünftig der Entscheidung der Kammer ohne tiefgehende Überprüfung folgen.

Es bleibt daher zu hoffen, dass, falls die Große Kammer im Rahmen ihrer nun erfolgten Anrufung nicht von der Entscheidung der Kammer abweicht, die Gerichte sich in naher Zukunft zu einer erneuten Auseinandersetzung mit der hier behandelten Thematik bekennen.

²⁰ Vgl. Richterin *Zdravka Kalaydjieva*, Sondervotum zu EGMR, *Jones et al.* (Fn. 1), S. 62.

Buchbesprechungen

Marten Breuer, Von der UNESCO in die Generalversammlung – Palästina und die Vereinten Nationen, Duncker & Humblot, 2013, 58 Seiten, ISBN 978-3-428-14246-0, 19,90 €.

Bei dem hier besprochenen Buch handelt es sich um die erweiterte Schriftfassung der von Marten Breuer 2013 an der Universität Konstanz gehaltenen Antrittsvorlesung. Diesem Format entsprechend handelt es sich bei der Monographie um eine im Umfang begrenzte Schrift, mit der der Autor nichtsdestotrotz ein ebenso komplexes wie rechtlich und politisch kontroverses Thema angeht: die Stellung Palästinas in der internationalen Gemeinschaft, insbesondere im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Vor dem Hintergrund der Aufnahme Palästinas in die UNESCO im Jahre 2011 und der Aufwertung zu einem Beobachterstaat durch die UN-Generalversammlung im November 2012 unterzieht der Autor diesen Teilausschnitt aus dem andauernden Nahost-Konflikt und dem Prozess der Staatswerdung Palästinas einer völkerrechtlichen Analyse und nutzt ihn für weitergehende, allgemeine Beobachtungen über die Funktionsweise der Vereinten Nationen.

Der erste Teil des Buches (S. 14–40) ist der palästinensischen Mitgliedschaft in der UNESCO gewidmet, die über die Fachöffentlichkeit hinaus für Aufsehen gesorgt hat, weil die USA sie zum Anlass nahmen, die Zahlung ihrer Mitgliedschaftsbeiträge an die UN-Sonderorganisation auszusetzen. Breuer stellt den historischen Hintergrund des palästinensischen Gesuchs um Mitgliedschaft dar sowie die politischen Rahmenbedingungen, die dazu führten, dass dieses Gesuch schließlich 2011 Erfolg hatte. Dann wendet er sich der rechtlichen Analyse zu und begründet ebenso ausgewogen wie überzeugend, dass die Aufnahme Palästinas durch die UNESCO als relevanter Akt der Anerkennung zu interpretieren sei, wengleich sie keine Auswirkungen auf das Anerkennungsverhalten von Staaten habe, die der Aufnahme widersprochen oder sich

bei der Stimmabgabe enthalten haben. Zu Recht wendet Breuer sich dann gegen die Vorstellung, die UNESCO habe durch die Aufnahme Palästinas ihre völkerrechtliche Loyalitätspflicht gegenüber den Vereinten Nationen verletzt.

Im zweiten Teil der Untersuchung (S. 41–55) wendet Breuer sich der Stellung Palästinas in den Vereinten Nationen zu. Er stellt das angesichts des Vetorechts der USA zu erwartende Scheitern des palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft sowie die rechtlichen Bedenken, die gegen die Staatsqualität Palästinas geäußert wurden, dar. Sodann analysiert er die statusbezogene Aufwertung Palästinas von einer „observer entity“ zu einem echten „observer state“. Er verortet diese Entwicklung im Kontext des Versuchs Palästinas, die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs durch eine einseitige Anerkennungserklärung zu begründen, ein Versuch, dem der Ankläger am Strafgerichtshof im April 2012 – also noch vor der Aufwertung zum Beobachterstaat durch die Generalversammlung – unter Verweis auf den Vorrang der Einschätzung der Generalversammlung eine Abfuhr erteilt hat. Breuer interpretiert das derart analysierte Zusammenspiel von Vereinten Nationen, UNESCO und Internationalem Strafgerichtshof als Anzeichen eines im Entstehen befindlichen „Verbundsystems“ internationaler Organisationen, das weniger durch strikte Hierarchien als vielmehr durch freiwillige Rücksichtnahme und Selbstbeschränkung gekennzeichnet sei. Diese plastische Charakterisierung wirft freilich die Frage nach den konkreten normativen Konturen eines solchen Verbundsystems auf, eine Frage, auf die Breuer – nicht zuletzt dem Format der Monographie geschuldet – nicht näher eingeht. Allerdings legt er im Folgenden dar, dass die Generalversammlung durch die Aufwertung Paläs-

tinias zum Beobachterstaat und die damit verbundene implizite Anerkennung der palästinensischen Staatlichkeit ihre Loyalitätspflicht gegenüber dem in dieser Hinsicht gespaltenen Sicherheitsrat in völkerrechtswidriger Weise verletzt habe. Ungeachtet der Frage, wie sich die Ableitung einer solchen völkerrechtlichen Loyalitätspflicht der Generalversammlung zum zuvor skizzierten Konzept des maßgeblich durch freiwillige Rücksichtnahme- und Selbstbeschränkungsmechanismen gekennzeichneten Verbundsystems verhält, bejaht *Breuer* meines Erachtens jedoch vorschnell eine Völkerrechtsverletzung: Denn wie *Breuer* zutreffend feststellt, betrifft die Entscheidung der Generalversammlung weder unmittelbar die Frage der Vollmitgliedschaft Palästinas, für die nach Art. 4 Abs. 2 UN-Charta die Generalversammlung und der Sicherheitsrat gemeinsam zuständig sind, noch handelt es sich um eine allgemeinverbindliche Feststellung der palästinensischen Staatlichkeit. Dass die Generalversammlung die Mitwirkungsrechte des Sicherheitsrates in der Frage der Mitgliedschaft in unzulässiger Weise beeinträchtigt hätte, ist daher nicht ersichtlich. Die Generalversammlung hat eine Stellungnahme zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einer Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen abgegeben. Die vorrangig politische Entscheidung, ob eine solche Aufnahme erfolgen soll, hängt weiterhin vom zustimmenden Votum des Sicherheitsrates ab, und diese Entscheidung hat die Generalversammlung nicht präjudiziert und konnte sie auch nicht präjudizieren. Zweifelsohne handelte es sich bei der Statusaufwertung nicht um eine rein formal-organisatorische Frage, sondern um eine hochpolitische Angelegenheit. Aber auch insofern begründet die UN-Charta, jenseits der spezifischen Regelung des Art. 12 Abs. 1 UN-Charta, keine allgemeine Vorrangstellung des Sicherheitsrates. Die UN-Charta steht daher einer entsprechenden politischen Positionierung der Generalversammlung in der Palästina-Frage nicht entgegen. Die Entscheidung der UN-Charta für ein weitgehendes Nebeneinander der UN-Organe darf durch die Berufung auf ungeschriebene, „weiche“ Loyalitätspflichten nicht unterlaufen werden.

Breuers Monographie stellt eine lesenswerte Darstellung des palästinensischen Versuchs, durch Aufnahme gesuche in internationalen Organisationen dem Ziel eines selbständigen und international anerkannten Staates ein Stück näher zu kommen, dar. Sie führt konzipiert sowohl in den politischen Kontext als auch in die rechtlichen Probleme dieses Unterfangens ein, wobei sie sich einzelnen Fragen kaum vertieft widmen kann. Über die konkrete Thematik hinaus legt das Buch – auch insofern dem Format der Antrittsvorlesung entsprechend – Zeugnis ab über das Völkerrechtsverständnis des Autors, wie es in destillierter Form in der kurzen Schlussbetrachtung (S. 56–57) zum Vorschein gelangt: Ungeachtet der Zweifel an der Reichweite der statuierten Loyalitätspflichten lassen das Vorgehen und die Argumentation des Autors einen realitätsbezogenen Blick und eine nüchterne Einschätzung der Funktion, die das Völkerrecht im Rahmen des internationalen Geschehens erfüllen kann, erkennen. Er gibt sich in keinem Moment der Illusion hin, dass das Völkerrecht allein zur Lösung des Nahost-Konflikts führen oder auch nur eine herausragende Rolle hierbei einnehmen könnte. Entsprechend selbstverständlich beschränkt er sich nicht auf die dogmatische Behandlung rechtlicher Einzelfragen, sondern verortet die rechtliche Analyse fest im politischen Kontext, ohne realpolitischem Druck bedingungslos zu weichen oder den Selbststand des Völkerrechts aufzugeben. Mit seiner Antrittsvorlesung hat sich Marten *Breuer* der Fachöffentlichkeit als in der politischen Realität verankerter, weder der Apologie noch der Utopie zuneigender Völkerrechtslehrer präsentiert.

Mehrdad Payandeh

Andreas Neuendorf, Bedeutung und Rezeption des Art. 6 Abs. 1 EMRK im deutschen und englischen Steuerrecht, Peter Lang, 2013, 256 Seiten, ISBN 978-3-631-64259-7, 56,95 €.

Die Arbeit von *Neuendorf* beschäftigt sich mit der Bedeutung und Rezeption des Art. 6 Abs. 1 EMRK im deutschen und englischen Steuerrecht. Während man davon ausgehen darf, dass die Beachtung des Rechts auf ein faires Verfahren inzwischen zu den festen Verfahrensgrößen des Strafprozessrechts gehört, macht man sich beim Steuerrecht als Eingriffsrecht, bei dem Verfahrensverstöße zu strafrechtlichen Sanktionen führen können, so gut wie keine Gedanken über dieses Prinzip. Diese Lücke hat die Arbeit von *Neuendorf* zu Recht und in sehr anschaulicher Weise geschlossen.

Die Dissertation, die am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier im Jahr 2012 abgeschlossen wurde, beginnt mit einer kurzen Einleitung (S. 21–23), in der *Neuendorf* das Ziel seiner Arbeit klar formuliert: Die Geltung der Garantien eines fairen Verfahrens und die Rezeption der Rechtsprechung durch die deutschen und englischen Finanzgerichte sollen herausgearbeitet und rechtsvergleichend betrachtet werden.

Daran schließt sich im Kapitel B ein guter Überblick zur EMRK und den Rang- und Geltungsfragen in Deutschland (S. 25–40) und England (S. 40–51) an. *Neuendorf* beleuchtet dabei auch, welche Bedeutung § 2 Abs. 1 AO für den Rang der EMRK als übergesetzliches Recht haben kann (S. 28–30) und kommt dabei zu dem vertretbaren Ergebnis, dass es sich bei der EMRK um ein Bundesgesetz jedoch mit Anwendungsvorrang im Steuerrecht aufgrund von § 2 Abs. 1 AO handeln soll. Die folgenden allgemeinen Ausführungen zur Wirkung von EGMR-Entscheidungen in Deutschland sind hervorzuheben, da *Neuendorf* es versteht, die grundlegende und wesentliche Frage der Bindungswirkung der Entscheidungen des EGMR unter Berücksichtigung des Schrifttums und der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (*Görgülü-Beschluss und Folgeentscheidungen*) kurz und prägnant (S. 30–40) zu diskutieren. Auch rechtsvergleichend setzt sich *Neuendorf* mit der Bindungswirkung der EMRK und der Straßburger Recht-

sprechung auseinander (S. 40–51). Mit dem Ergebnis, dass der EMRK in Deutschland und England Gesetzesrang zukommt und die Entscheidungen des EGMR in beiden Ländern bei der Entscheidungsfindung der nationalen Gerichte zu berücksichtigen sind (S. 51), bereitet er die Basis für die weitere Untersuchung.

Im Kapitel C widmet sich *Neuendorf* der Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK im Steuerrecht. Dieser Teil darf als grundlegend angesehen werden, da vom sachlichen Anwendungsbereich der Regelung abhängt, ob steuerrechtliche Regelungen überhaupt im Kontext zu Art. 6 Abs. 1 EMRK zu sehen sind. Nach dem Wortlaut bezieht sich Art. 6 Abs. 1 EMRK auf Verfahren vor Gerichten, in denen über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über strafrechtliche Anklagen entschieden wird. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten scheinen daher vom Anwendungsbereich ausgenommen zu sein und der Geltung der Garantie eines fairen Verfahrens im Steuerrecht entgegen zu stehen. Auf den Hintergrund der Beschränkung des Anwendungsbereichs geht *Neuendorf* leider nicht tiefer ein.

Er untersucht zunächst allgemein die Kriterien, nach denen die zivile Natur eines Rechtsverhältnisses im Sinne der EGMR bestimmt wird (S. 55–59). Anschließend widmet er sich konkret den Entscheidungen der EKMR und des EGMR, die steuerrechtliche Sachverhalte betrafen (S. 59–70) und der Literaturlauffassung dazu (S. 70–75). Dieser deskriptive Teil ist besonders wertvoll, da *Neuendorf* umfassend die Rechtsprechung analysiert und den wesentlichen steuerlichen Kontext herausarbeitet, so dass sich allgemeine Linien und Detailabweichungen in der Rechtsprechung erkennen lassen. Insbesondere die Auseinandersetzung mit dem für den Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK im Steuerrecht essentiellen Urteil Ferrazzini ./.. Italien ist sehr aufschlussreich (S. 67f.). Zusammenfassend hält *Neuendorf* fest (S. 69f.), dass Art. 6 Abs. 1 EMRK unter der zivilrechtlichen Ru-

brik grundsätzlich nach der Auffassung des EGMR nicht auf steuerrechtliche Sachverhalte Anwendung finden soll, da das Steuerrecht zum Kernbereich des öffentlichen Rechts gehöre. Lediglich für Streitigkeiten über Steuererstattungsansprüche soll der Anwendungsbereich eröffnet sein. Im Rahmen der Literaturanalyse geht *Neuendorf* auf die Argumentation aus dem Sondervotum von Lorenzen ein, dass er leider später in seiner eigenen Bewertung nicht weiter aufgreift: Lorenzen begründet sein Votum unter anderem damit, dass es nicht einzusehen sei, warum eine Enteignung keine übliche staatsbürgerliche Pflicht sei, die Besteuerung hingegen schon, so dass diese nicht dem Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK unterfallen solle (S. 71 f.). Seine eigene Auffassung, dass der Fair-Trial-Grundsatz auch für steuerliche Verfahren zu berücksichtigen ist, stützt *Neuendorf* hingegen vor allem auf ein Bedürfnis der Anwendbarkeit aufgrund der erhöhten Schutzbedürftigkeit gegenüber steuerlichen Eingriffen (S. 76–80) sowie auf systematische Überlegungen zur schuldrechtlichen Qualität des Steuerrechtsverhältnisses. Letztere überzeugen, da diese deutlich machen, dass eine Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK als Ausnahme bei Streitigkeiten über Steuererstattungsansprüche nicht zu rechtfertigen ist (S. 80–84).

Im zweiten Teil des Kapitels C wendet sich *Neuendorf* dann dem Begriff der strafrechtlichen Anklage zu (S. 85 ff.), um den sachlichen Anwendungsbereich der Verfahrensgarantie aus Art. 6 Abs. 1 EMRK zu bestimmen. *Neuendorf* referiert zunächst die Engel ./.. Niederlande-Rechtsprechung des EGMR, nach der drei Kriterien für die Eröffnung des strafrechtlichen Anwendungsbereiches maßgeblich sein sollen: Die Einordnung im innerstaatlichen Recht, die Natur des Vergehens sowie die Art und Schwere der Sanktion. Anhand dieser Merkmale untersucht er, inwiefern steuerlich geregelte Gefängnis-, Geldstrafen und Geldbußen (S. 93–97), Strafzuschläge (S. 97–100), Verspätungs- und Säumniszuschläge (S. 100–102) und Zinsen und Zwangsmittel (S. 102–106) in den strafrechtlich begründeten Anwendungsbereich der EMRK fallen können. Von besonderem Interesse ist dabei ein Punkt:

Das steuerliche Festsetzungsverfahren wird nach den Ausführungen von *Neuendorf* als Annex-Verfahren mit in den Schutzbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK einbezogen (S. 99, 106, 111, 115). Diese Aussage konkretisiert *Neuendorf* im dritten Teil des Kapitels C noch genauer (S. 106, 115): Es soll regelmäßig zur Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit der Steuererhebung die Steuerfestsetzung zu überprüfen sein. Weitere Ausführungen zu dieser These wären vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Eigenständigkeit des Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens im deutschen Recht und vor dem Hintergrund der grundsätzlich bestehenden Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten aus europäischer Sicht wünschenswert gewesen. Im Übrigen legt *Neuendorf* überzeugend dar, dass für den deutschen Verspätungszuschlag im Sinne von § 152 AO und für die Sanktion bei Verstößen im Bereich der Dokumentation von Verrechnungspreisen nach § 162 Abs. 4 AO der Anwendungsbereich des Fair-Trial-Grundsatzes eröffnet ist. Ein Vergleich mit dem englischen Recht (S. 111–114) und eine gute Zusammenfassung (S. 114 f.) schließen das Kapitel ab.

Das Kapitel D (S. 117 ff.) beschäftigt sich mit dem Inhalt der Verfahrensgarantien aus Art. 6 Abs. 1 EMRK und der Bedeutung für das deutsche und englische Besteuerungsverfahren.

Zunächst setzt sich *Neuendorf* intensiv mit der Selbstbelastungsfreiheit und der dazu ergangenen Rechtsprechung auseinander (S. 118–137). Er stellt ein Prüfungsprogramm auf, das mit der Feststellung der Überschreitung einer Erheblichkeitsschwelle des eingesetzten Mittels beginnt, anschließend auf die Relevanz des erlangten Beweismittels abstellt und darauf, ob das Verfahrensrecht die Zwangswirkungen der Selbstbelastung reduziert. Schließlich soll nach dem öffentlichen Interesse gefragt werden, dass die Zwangsmittel zur Selbstbelastung rechtfertigen kann (zusammengefasst auf den S. 135–137). Die folgenden Ausführungen *Neuendorfs* zur Anwendung der Selbstbelastungsfreiheit sind für die Arbeit bedeutsam und aufschlussreich. Zunächst stellt er die Entscheidungen der EKMR und des EGMR zur Selbstbelastungsfreiheit mit steuerlichem Bezug dar

(S. 137–142). Anschließend würdigt er diese kritisch und kommt mit einer sehr durchdachten Begründung zu dem Ergebnis, dass die Erzwingung einer steuerlichen Mitwirkungspflicht in den Schutzbereich der Selbstbelastungsfreiheit fallen könne (S. 143), dass bei Einbettung des Steuerverfahrens in eine strafrechtliche Anklage im konventionsrechtlichen Sinne die Selbstbelastungsfreiheit aus Art. 6 EMRK auch im Steuerverfahren gelte (S. 143), dass ein Mitwirkungsverweigerungsrecht des Steuerpflichtigen bestehen könne, soweit die Mitwirkung strafrechtlich relevante Tatsachen betreffe (S. 145f.), und dass einem auf dem Mitwirkungsverweigerungsrecht aufbauenden Beweisverwertungsverbot Fernwirkung zukommen müsse (S. 148). Im nächsten Teil dieses Abschnitts untersucht *Neuendorf* die Selbstbelastungsfreiheit im deutschen und im englischen Recht (S. 149–174). Die Betrachtung bildet die Grundlage für den Vergleich der deutschen Rechtslage mit den Vorgaben aus Art. 6 Abs. 1 EMRK zur Selbstbelastungsfreiheit (S. 174ff.). *Neuendorf* stellt heraus, dass in Hinsicht auf den zeitlichen Anwendungsbereich die konventionsrechtliche Selbstbelastungsfreiheit hinter der deutschen zurück bleibt (S. 174), diese aber sachlich weiter geht als die deutsche Verfahrensgarantie (S. 174ff.). Die Zwangswirkung aus § 370 Abs. 1 Nr. 2 AO verstoße gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK (S. 176). Dies hat Auswirkungen auf die Festsetzung von Verspätungszuschlägen und Hinterziehungszinsen (S. 177). *De lege ferenda* schlägt *Neuendorf* vor, die Strafandrohung aus § 370 Abs. 1 AO auf eine Geldstrafe zu reduzieren und § 393 Abs. 2 Satz 2 AO zu streichen (S. 180) sowie den straf- und steuerrechtlichen Verwertungsverboten Fernwirkung zuzuerkennen (S. 181).

Anschließend wendet sich *Neuendorf* der meistgerügten Verletzung des Art. 6 Abs. 1 EMRK zu – dem Gebot angemessener Verfahrensdauer (S. 182ff.). Er verfährt so wie bei der Selbstbelastungsfreiheit und geht zunächst auf die Rechtsprechung der Konventionsorgane zu der Verfahrensgarantie ein (S. 182–189), anschließend auf die deutsche und englische Rechtslage, um diese abschließend am Maßstab von Art. 6 Abs. 1 EMRK zu messen (S. 192–194). Er formuliert, dass die Verfahrensdauer von fünf Jahren für

steuerrechtliche Verfahren eine Richtschnur zur Bestimmung der zeitlichen Unangemessenheit sein könne (S. 187). Auch hier stellt er ein Zurückbleiben der deutschen und englischen Rechtslage hinter den konventionsrechtlichen Vorgaben fest (S. 193f.).

Als letzte Verfahrensgarantie aus Art. 6 Abs. 1 EMRK widmet sich *Neuendorf* im Kapitel D dem Recht auf Akteneinsicht (S. 194ff.). Er beschreibt sehr genau den Inhalt des Akteneinsichtsrechts auf der Grundlage der Entscheidungen zum Konventionsrecht – sowohl im Allgemeinen als auch speziell für das Strafrecht (S. 198–201) und das Steuerrecht (S. 201f.). Der abschließende Vergleich der deutschen und englischen Rechtslage mit dem Konventionsrecht zeigt deutlich auf, dass die deutsche Rechtslage mit der europäischen harmonisiert und die Interessen Dritter an der Wahrung des Steuergeheimnisses beachtet werden (S. 217).

Im Kapitel E. zur Rezeption der Straßburger Rechtsprechung (S. 221–240) zieht *Neuendorf* Bilanz, inwieweit die europäische Rechtsprechung in die deutsche und englische Spruchpraxis Eingang gefunden hat. Aufgrund der sehr zurückhaltenden Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs. 1 EMRK durch den BFH wurden die konventionsrechtlichen Maßstäbe kaum im deutschen Steuerrecht rezipiert. Für das englische Recht sieht das ein wenig besser aus. *Neuendorf* stellt dies sehr kenntnisreich dar (S. 227–238). Eine Zusammenfassung schließt die Arbeit ab.

Insgesamt handelt es sich um eine gelungene Dissertation, deren Stärke vor allem in der sehr gut recherchierten Darstellung der konventionsrechtlichen Rechtsprechung der EKMR und des EGMR liegt. Darauf ist insbesondere auch deshalb hinzuweisen, weil die Arbeit von *Neuendorf* mit einem Schwerpunkt im „Europäischen Steuerverfahrensrecht“ dem interessierten Leser unter Umständen deshalb nicht ins Auge springt, weil man diese in der Schriftenreihe zum „Internationalen und Europäischen Strafverfahrensrecht“ nicht vermuten würde.

Hans Jörg Sandkühler, Recht und Staat nach menschlichem Maß. Einführung in die Rechts- und Staatstheorie in menschenrechtlicher Perspektive, Velbrück Wissenschaft, 2013, 688 Seiten, ISBN 978-3-942393-52-2, 49,90 €.

„Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“ Auch wenn nie positiver Verfassungstext geworden, wirkt dieser vom Herrenchiemseer Verfassungsentwurf so programmatisch vorgeschlagene Eingangsartikel zum Grundgesetz bis heute identitätsstiftend für den bundesrepublikanischen Verfassungsstaat, mehr noch, er hat als konstitutionelles Leitmotiv weit über die Bundesrepublik hinaus Eingang in die moderne Verfassungslehre gefunden. Das findet seinen Niederschlag auch im Titel, unter den *H. J. Sandkühler* sein Opus Magnum zur Rechts- und Staatstheorie stellt: „Recht und Staat nach menschlichem Maß“. *Sandkühler* entwirft „eine von der Rechtsnorm der Achtung und des Schutzes der Menschenwürde ausgehende und durch die positivierten Menschenrechte begründete pluralistische, Rechtspluralismus anerkennende und zugleich nicht durch Kultur- und Rechtsrelativismus unterhöhlte normative Theorie von Recht, Staat und Demokratie.“ (S. 11, Hervorhebung im Original). Sein „menschliches Maß“ gründet weniger im erkenntnistheoretischen Homo-Mensura-Satz („Aller Dinge Maß ist der Mensch“) eines Protagoras als vielmehr in der „regulativen Idee der Menschlichkeit“ (S. 35). Kant, Kelsen oder Radbruch bilden dafür die klassische Referenz. Diese Idee darf freilich nicht mit einer idealistischen Konzeption der Rechts- und Staatslehre verwechselt werden. *Sandkühlers* Plädoyer ist ein anderes. Er spricht sich für Realismus, Pragmatismus und moderaten Rechtspositivismus (S. 26) aus, tritt zugleich allen Verabsolutierungen, auch denen von Kultur entschieden entgegen. Dieser kritische Ansatz führt ihn konsequent hin zu einer dynamischen Kulturidee und daraus resultierendem „Transkulturalismus“: „kulturelle Grenzen entstehen durch und verändern sich in der Dynamik und Komplexität flexibler Netzwerke zwischen Menschen“ (S. 50f.). Deshalb kann weder die „Universalität eines partikulären Wertesystems“ gefordert noch eine „homogene Weltkultur“ zugrunde gelegt werden. Ist eine ir-

gend geartete Universalität des „Rechts der Menschenrechte“ dann überhaupt denkbar? *Sandkühlers* Antwort ist eine positivistische. Er glaubt – im Sinne eines „juridischen Kosmopolitismus“ – an die Kraft des Setzungsaktes verbindlichen Rechts: „Sie ist die einzige Universalität, die wir in dieser polymorphen Welt mit tatsächlicher Geltung haben können.“ (S. 52). Wo ethische Letztbegründungen unmöglich sind (S. 57), kann eine maßstabgebende Grundnorm nur im positiven Recht existieren, genauer „im Rechtssatz über die Achtung und den Schutz der menschlichen Würde und in seiner Konkretisierung im Recht der Menschen- und Grundrechte.“ Das bei aller Pragmatik auch so verstandener Universalismus nicht ohne ein Quäntchen Idealismus auskommt und mit der rechtlichen Setzung einer vorrechtlichen Kategorie leben muss, steht auf einem anderen Blatt.

Sandkühler denkt durchweg wirklichkeitsbewusst. Sein erster Teil beginnt folgerichtig mit – wenn das Paradoxon erlaubt ist – einer erkenntnistheoretischen Beobachtung: dem Pluralismus respektive Relativismus von Wissen (S. 19ff.). Von diesem Ausgangspunkt her erst erschließt sich ein paralleler Relativismus/Pluralismus von Recht und Kultur. *Sandkühlers* Ansatz indes ist alles andere als relativistisch. Dessen Herzstück bilden die menschliche Würde und die darin radizierten Menschenrechte (Teil 2, S. 61 ff.). Von dieser doppelten Prämisse her konzipiert der Verfasser sowohl das Recht (Teil 3, S. 207 ff.) als auch den Staat (Teil 4, S. 301), letzteren in seiner Entwicklung(sgeschichte) vom Macht- und Gewaltstaat hin zum demokratischen Rechtsstaat. Die Klassiker der Staatstheorie eröffnen Perspektiven auf den Staat (S. 309 ff.), lassen die Emanzipation zum Rechts- und Verfassungsstaat (S. 409 ff.) greifbar werden. Der fünfte Teil greift schließlich in die Weltgemeinschaft aus, der sechste liefert mit supranationaler Verrechtlichung und transnationaler Demokratie die Quintessenz: eine „Demokratie nach menschlichem Maß“ (S. 578 ff.).

Was der erste Teil grundlegt, kann als Voraussetzung und Grundbedingung dieser – auch (völker-)rechtspolitisch zu verstehenden – Quintessenz gelten. Mögen epistemische Gewissheitsverluste auch ein „Schock der Moderne“ sein (S. 20), so machen sie zugleich den Blick frei auf die Vielfalt im Wissen, dem ein Vielfalt der Rechtskulturen korrespondiert. Der Rechtspluralismus führt für *Sandkühler* aber nicht zu Rechtsrelativismus (S. 25). Aufgabe des Rechts bleibe vielmehr, den „absoluten Pluralismus in einen relativen, durch grundlegende – von den Normadressaten akzeptierbare – Gemeinsamkeiten beschränkten Pluralismus zu transformieren“ (S. 34). Der Verfasser will dem Pluralismus mit der Rationalität des Rechts begegnen (S. 36). Aus der Anerkennung des Pluralismus folge „die Notwendigkeit des (freiwilligen oder durch Recht erzwungenen) Verzichts auf die Durchsetzung partikulärer Präferenzen und Weltinterpretationen“ kraft „neutrale(r) Prinzipien der Gerechtigkeit, der Gleichheit und der Allgemeinheit des Rechts“ (S. 38). Mit dieser These verbunden ist eine doppelte Anforderung an die Gestaltung von Rechtsnormen. Sie müssen entweder „im Dissens der Weltinterpretationen, Interessen und Werte“ akzeptiert oder „im Interesse der Freiheit aller“ allen zugemutet werden können (ebd.).

Die Menschenwürde und die Menschenrechte erfüllen für *Sandkühler* diese Bedingungen. Er skizziert unterschiedliche Menschenwürdekonzeptionen und will die Würdenorm von privaten Präferenzen, partikulären Gruppeninteressen, aber auch vom Import der Moral in das Recht freihalten (S. 72). Ganz kantisch entwirft er die Menschenwürde als Postulat der praktischen Vernunft (S. 76ff.). In der Verrechtlichung entfaltet sie ihre freiheitssichernde Kraft und ist abwägungsfest. Auf die ewige Frage nach dem „Was“ der Menschenrechte (S. 105ff.) gibt der Verfasser eine würdegeleitete Antwort. Sie seien „Implikat des Menschseins“ (S. 114), entstanden aus Gewalt- und Unrechtserfahrungen und dynamisch weiterentwickelt durch Verletzungserfahrungen. *Sandkühler* arbeitet wie viele andere mit der Generationenmetapher, das zentrale Leitmotiv seines Denk-

ansatzes aber bleibt die Verrechtlichung: Auf die Bedrohung von Freiheit antwortet der Rechtsstaat mit Verrechtlichung (S. 121). Dafür liefert der Verfasser zahlreiche entwicklungs- und ideengeschichtliche Belege und wagt die Idee einer (allein) durch Recht gestifteten transkulturellen Universalität der Menschenrechte. Sinn des Rechts sei die Verwirklichung der Rechtsidee (S. 271ff.). Der „Relativismus werde durch positivierete menschenrechtliche Normen seinerseits „relativiert und gezähmt“ (ebd.).

Sandkühlers Staatsverständnis ist damit vorgezeichnet. Der Staat bietet die institutionelle Infrastruktur zur Sicherung der Freiheit durch Verrechtlichung. Im „Staatskapitel“ findet der Leser gewiss klassische Paradigmata zum Staat von Machiavelli über Bodin, Hobbes, Locke, Hume, Montesquieu, Rousseau, die *Federalist Papers*, Kant, Schelling, Hegel, Marx und Engels bis hin zu Gramsci, Kelsen, Heller und dem unvermeidlichen Carl Schmitt. Der Leser wird gewiss mit dem Paradigmenwechsel vom Staats- zum Verfassungsdenken vertraut gemacht, den Peter Häberle in seiner „Verfassungslehre als Kulturwissenschaft“ aus dem Jahre 1998 schon grundlegend entwickelt hat. Er begegnet gewiss einem spezifischen Blick auf die Religionsfreiheit, weil im Kampf der Religionen das Recht „Entlastung“ und „Befreiung“ leiste. Er lernt gewiss den Rechts- als Sozialstaat kennen (S. 442ff.). Der übergreifende Leitgedanke aber bleibt *Sandkühlers* Vertrauen in die Kraft der Verrechtlichung.

Aus diesem Vertrauen resultiert sein Plädoyer für die Möglichkeit eines universellen Konstitutionalismus. Der Verfasser ist mit den völkerrechtlichen Konstitutionalisierungsdebatten vertraut, ohne freilich die gesamte völkerrechtliche Literatur zu diesem Thema auswerten zu können. Das Völkerrecht sieht er durch das das Völkerstrafrecht revolutioniert (S. 463ff.), relativierende Veränderungen des Souveränitätsprinzips durch die universelle Geltung der Menschenrechte (S. 468ff.) bedingt. Der humanitären Intervention erteilt *Sandkühler* dennoch eine entschiedene Absage. Sie werde – ähnlich wie die Responsibility to Protect – als „Re-Moralisierung des Völker-

rechts begründet“, verstoße als „angemaßte Polizei- bzw. Militäroperationen“ jedoch gegen IUS cogens (S. 478, S. 487 ff.). Vom Verrechtlichungsparadigma her ist das konsequent gedacht, das menschenrechtliche Schutzdilemma aber bleibt ungelöst. Und wie verhält sich der Verfasser zu der Möglichkeit einer transnationalen Demokratie? Wiederum mit der Idee der Verrechtlichung, hier der staatenübergreifenden, ansetzend, spricht er von „supranationaler Verrechtlichung der Grundrechte“ (S. 568). Dass diese Verwendung des Attributs „supranational“ nicht dem gängigen europarechtlichen Begriffsverständnis entspricht, sei nur am Rande angemerkt.

Sandkühler beherrscht sein Thema souverän und führt den Leser mit eleganter Hand durch die Rechts- und Staatstheorie. Sein Vertrauen in die Kraft der Verrechtlichung mag auf manche Kritik stoßen, doch *Sandkühler* liefert gewiss keinen naiv-unreflektierten Positivismus. Er zeigt Wege auf, die universelle Rechtsgeltung jenseits metaphysischer Begründungsansätze ermöglichen. Und er wagt mit seiner „Demokratie nach menschlichem Maß“ (S. 578 ff.) zugleich einen „menschenrechtlichen Kosmopolitismus“. Die Demokratie von den Menschenrechten her zu denken, ist jedenfalls in der deutschen Staatsrechtslehre alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Den Kontext von Demokratie- und Menschenwürde gegen manchen Widerstand erschlossen zu haben, bleibt dabei wiederum das frühe Verdienst von Peter Häberle. *Sandkühlers* kosmopolitische Demokratie darf aber nicht als staatsfernes Modell gedacht werden. Für ihn gibt es keine Demokratie jenseits von Staatlichkeit oder nach dem Staat, so wie es vor dem demokratischen Rechtsstaat keine legitime Staatsgewalt geben kann (S. 582). Sehr wohl aber gibt es für *Sandkühler* eine Demokratie nach der Nation, nach dem Nationalstaat und jenseits einer nationalstaatlich missverstandenen Volkssouveränität (S. 583). Sein Plädoyer für Demokratie versteht er als Plädoyer für „eine Herrschaft des Rechts, die die Mängel der Herrscher ausgleicht“, die Freiheit sichert, auf von Recht geleitetem zurechenbarem Handeln ruht und um die Begrenztheit menschlichen Wissens, menschlicher Urteils- und Hand-

lungsfähigkeit weiß (S. 583). Das ist in einem durchaus mehrdeutigen Sinne „Demokratie nach menschlichem Maß“. Ihr in dem glänzend geschriebenen Buch auf die Spur zu kommen, sei dem interessierten Leser ohne Vorbehalt empfohlen. Und er übersehe dabei nicht *Sandkühlers* entschlossenen Cassandra-Ruf: Demokratie wird scheitern, „wenn nicht die Menschenrechte auf ihrem jeweils entwickeltesten Niveau die Herrschaft des Rechts und den Staat bestimmen.“ Dem ist nichts hinzuzufügen.

Markus Kotzur

Autorinnen und Autoren in diesem Heft:**Ralf Alleweldt**

Prof. Dr., LL.M. (Europäisches Hochschulinstitut), Professor für Staats-, Verfassungs- und Europarecht an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg.

Bijan Buyten

Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin.

Logi Gunnarsson

Prof. Dr. phil., Direktor des MenschenRechtsZentrums und Professor für Ethik und Ästhetik an der Universität Potsdam.

Eckart Klein

Prof. Dr. iur., ehemaliger Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.

Markus Kotzur

Prof. Dr., LL.M. (Duke Univ.), Professor für Europa- und Völkerrecht an der Universität Hamburg.

Lutz Lammers

Juniorprofessor für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Universität Potsdam.

Berit Kristina Morris-Take

Ass. iur.

Pascal Nägeler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam und Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin.

Mehrdad Payandeh

Dr. iur, LL.M. (Yale), Juniorprofessor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Heinrich Heine Universität Düsseldorf.

Christoph Steiner

Student der Politikwissenschaft an der Universität Mannheim.

Norman Weiß

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



ISSN 1434-2820