



Universitätsverlag Potsdam

## Artikel erschienen in:

*MenschenRechtsZentrum*

### **MenschenRechtsMagazin ; 24 (2019) 1/2**

2019 – 152 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43611>



Empfohlene Zitation:

Norman Weiß: Regionalisierung des Menschenrechtsschutzes – Funktionen, Strukturen und Herausforderungen, In: MenschenRechtsMagazin 24 (2019) 1/2, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2019, S. 38–52.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-47417>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/des Rechteinhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

## Regionalisierung des Menschenrechtsschutzes – Funktionen, Strukturen und Herausforderungen

Norman Weiß

### Inhaltsübersicht

- I. Problemstellung: Vereinte Nationen und Regionalisierung
- II. Regionale Menschenrechtsregime in der Praxis
- III. Neuere Entwicklungen – Ansätze für weitere Regionalsysteme?
- IV. Regionalisierung zwischen Universalität der Menschenrechte und Fragmentierung des Völkerrechts
- V. Weitergehende Forschungsfragen
- VI. Fazit

### I. Problemstellung: Vereinte Nationen und Regionalisierung

Der im Jahre 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)<sup>1</sup> konkretisierte Menschenwürdeansatz und das in diesem Dokument zum Ausdruck kommende Menschenbild sind auf Universalität der Menschenrechte angelegt.<sup>2</sup> Das – wenn auch anfangs nur indirekt mitgedachte – Effektivitätsversprechen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes<sup>3</sup> legte es angesichts der mit dem Kalten Krieg einhergehenden Lähmung der Vereinten Natio-

nen<sup>4</sup> freilich frühzeitig nahe, auf regionale Schutzmechanismen auszuweichen. Auch Subsidiaritätserwägungen, die der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta)<sup>5</sup> selbst im Bereich der Sicherheit nicht fremd sind (vgl. Art. 52 ff. UN-Charta<sup>6</sup>), können hier als Argument herangezogen werden.

Eine Mehrheit der Gründungsstaaten der Vereinten Nationen hielt es für sinnvoll – auch zur Abwehr einer befürchteten Dominierung des UN-Systems durch die Großmächte – regionale Elemente in der Charta nicht gänzlich auszuschließen.<sup>7</sup> Die Verein-

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

2 Vgl. nur *Markus Kotzur*, 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Reflexionen zur Entstehungsgeschichte, Ideengeschichte und Wirkungsgeschichte, in: MRM 2008, S. 184–196; *Norman Weiß*, Universelle Menschenrechte in einer fragmentierten Welt, in: Christoph Böttigheimer/Florian Bruckmann (Hrsg.), *Religionsfreundschaft, Gastfreundschaft, Toleranz, Der Beitrag der Religionen zum europäischen Einigungsprozess*, 2009, S. 55–81, jeweils m. w. Nw.

3 Zur Überwachungsdimension vgl. *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und*

*regionaler Ebene*, 4. Aufl. 2019, S. 213 ff.; *Norman Weiß*, *Menschenrechtsschutz*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, 2007, S. 163–187 (S. 171 ff.).

4 Hierzu *Helmut Volger*, *Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. Aufl. 2009, S. 29 ff.; *Bernd Stöver*, *Der Kalte Krieg 1947–1991, Geschichte eines radikalen Zeitalters*, 2007, S. 84 ff.

5 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, UN Conference on International Organization Documents Bd. 15 (1945), S. 335, in der zuletzt geänderten Fassung vom 20. Dezember 1971, UNTS Bd. 557, S. 143; 638, S. 308; 892, S. 119; BGBl. 1973 II, S. 431; 1974 II, S. 770; 1980 II, S. 1252; aktuelle dt. Fassung abgedruckt in: Sartorius II Nr. 1.

6 Näher *Christian Walter*, Introduction to Chapter VIII and Art. 52 in: Bruno Simma u. a. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 3. Aufl. 2012; *Ekkehard Griep*, *Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges*, 2012.

7 Einzelheiten etwa bei *Winfried Lang*, *Der internationale Regionalismus, Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung*, 1982; *Jean-Pierre Cot/Alain Pellet* (Hrsg.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3. Aufl. 2005, S. 1368 ff.; *Walter* (Fn. 6), Introduction to Chapter VIII, Rn. 10 ff.

ten Nationen unterhalten überdies fünf regionale Wirtschaftskommissionen,<sup>8</sup> deren ursprüngliche Bedeutung zwischenzeitlich durch andere Organe und Einrichtungen zwar gemindert wurde und in denen heute vor allem dezentral Informationen erfasst werden. Sie bringen aber gleichwohl den Vorzug des besonderen Regionalfokus mit, der etwa für die genauere Erfolgsmessung bei den Millenniumentwicklungszielen beziehungsweise seit 2015 bei den *Sustainable Development Goals* wichtig ist.<sup>9</sup> Auch die Seerechtskonvention sieht die Einrichtung von Regionalzentren zur Kooperation bei der Entwicklung und Weitergabe von maritimen Technologien vor (Art. 276f UNCLOS).

Die zeitlich gesehen erste Stufe der Ausbildung von regionalen Organisationen war von den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges geprägt und umfasste primär die von den Großmächten geführten Militärbündnisse NATO und Warschauer Pakt sowie Wirtschaftsorganisationen, unter denen die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union stets einen Sonderfall darstellte.<sup>10</sup> Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war zwar als Organisation zur Moderation von Konflikten gestartet, hatte aber durch die sogenannte menschliche Dimension auch das langfristige Potential, auf die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten überzugreifen.<sup>11</sup> Auch außereuropäische Regio-

nalorganisationen blieben zumeist im Muster der Blockkonfrontation gefangen und erlangten wenig eigenständige Bedeutung; allerdings kam es in den 1970er und 1980er Jahren zu einer Vermehrung solcher Organisationen und Zusammenschlüsse.

Jenseits der – nach dem Ende der Blockkonfrontation<sup>12</sup> und dem während dieser Zeit bestehenden “Overlay” der Supermächte<sup>13</sup> weiter ausgebauten – Regionalisierung im Bereich der Sicherheit<sup>14</sup> und der Wirtschaft hat der Gedanke einer Problembewältigung durch Regionalkooperation ebenfalls Anhänger gefunden.<sup>15</sup> Dabei ging es ursprünglich weniger um Lastenteilung, einem der zentralen Argumente für die Regionalisierung im Sicherheitsbereich,<sup>16</sup> sondern eher darum, regionale Solidarität und Identität besser zum Ausdruck zu bringen.<sup>17</sup> Dieser „neue Regionalismus“<sup>18</sup> ist von drei Krite-

8 Näher *Peter Tobias Stoll*, Economic Commissions, Regional, in: Helmut Volger (Hrsg.), *A concise encyclopedia of the United Nations*, 2. Aufl. 2010, S. 144–147.

9 Vgl. die einschlägigen Berichte des UN-Generalsekretärs, zuletzt *ECOSOC*, Regional cooperation in the economic, social and related fields, Report of the Secretary-General, 14. Mai 2019, UN Doc. E/2019/15.

10 Vgl. nur *Louise Fawcett*, The Evolving Architecture of Regionalization, in: Michael Pugh/Waheguru Pal Singh Sidhu (Hrsg.), *The United Nations Regional Security*, 2003, S. 11–30 (S. 14).

11 Siehe *Thomas Giegerich*, Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band VI/1: Europäische Grundrechte I, 2010, § 149, S. 569–592, Rn. 15 ff.; *Norman Weiß*, 25 Jahre Schluß-

akte von Helsinki, in: *MRM* 2000, S. 160–172 (S. 161 ff.).

12 Für eine frühe Analyse vgl. *Helga Haftendorn*, Der Beitrag regionaler Ansätze zur internationalen Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, 2000, S. 540–558, mit dem Hinweis auf die gering gebliebenen Fähigkeit außereuropäischer Regionalorganisationen, eine echte ordnungspolitische Wirkung zu entfalten (S. 556).

13 Hierzu *Barry Buzan*, *People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*, 2. Aufl. 1991.

14 *Barry Buzan/Ole Waever*, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, 2003, S. 1–90 mit anschließenden ausführlichen Fallstudien.

15 Art. 195 UNCLOS beispielsweise fordert ausdrücklich zur regionalen Kooperation auf.

16 Hierzu etwa *Amitav Acharya*, Regional Organizations and UN Peacekeeping, in: Ramesh Thakur/Carlyle A. Thayer (Hrsg.), *A crisis of expectations, UN peacekeeping in the 1990s*, 1995, S. 207–222.

17 *Fawcett* (Fn. 10), S. 17 f.; *Amitav Acharya*, Regionalism and the emerging world order: sovereignty, autonomy, identity, in: Shaun Breslin u.a. (Hrsg.), *New regionalisms in the global political economy, Theories and cases*, 2002, S. 20–32 (S. 27).

18 Begriffsprägend: *Björn Hettne/András Inotai*, *The new regionalism, Implications for global development and international security*, 1994. Spä-

rien gekennzeichnet: Er besteht im multipolaren Kontext, hat jeweils eine autonome Struktur und ist tendenziell umfassend und multidimensional angelegt. Überdies birgt er das Potential, sich vom absoluten Souveränitätsparadigma zu lösen und offener gegenüber Interventionen in vermeintlich strikt innerstaatliche Angelegenheiten zu sein.

Als der Schutz der Menschenrechte durch verbindliche Rechtsinstrumente auf der Ebene der Vereinten Nationen erst allmählich erreicht wurde und auch das chartabasierte System Zeit brauchte, um sich von Förderung (promotion) auf Schutz (protection) der Menschenrechte umzustellen,<sup>19</sup> erschien die Etablierung regionaler Systeme als gangbarer Weg, einen partikulären und stärker konsensgetragenen Menschenrechtsschutz einzurichten. Vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention aus dem Jahr 1950 (EMRK)<sup>20</sup> bringt dies in ihrer Präambel zum Ausdruck, wo es heißt, sie stelle „erste Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie bestimmter in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführter Rechte“ dar.<sup>21</sup> Überdies stellen sich die Vertragsparteien in der Präambel als Staaten dar, die dem Menschenrechtsschutz besonders verpflichtet sind, wenn vom „tiefen Glauben“ an diese Rechte die Rede ist und ein „gemeinsames Erbe“ beschworen wird.

ter Fredrik Söderbaum/Timothy M. Shaw (Hrsg.), *Theories of New Regionalism*, 2003.

- 19 Siehe *Bertrand G. Ramcharan*, Norms and Machinery, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, S. 439–462 (S. 442); *Klaus Hüfner/Anne Sieberns/Norman Weiß*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, 3. Aufl. 2012, S. 19 ff.
- 20 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2010 II, S. 1198.
- 21 Hierzu *Hüfner/Sieberns/Weiß* (Fn. 19), S. 315 ff. mit zahlreichen w. Nw.

Regionalisierung kann daher in diesem Zusammenhang als Konkretisierung begriffen werden. So konzentrierte sich die EMRK auf die bürgerlichen und politischen Rechte und etablierte einen – damals trotz seiner vorhandenen intergouvernementalen Züge innovativen – Durchsetzungsmechanismus,<sup>22</sup> der seit 1998 – weltweit einzigartig – bei einem ständigen Gericht mit hauptamtlich tätigen Richterinnen und Richtern liegt.<sup>23</sup> Später stellte der Europarat diesem Vertrag mit der Europäischen Sozialcharta (ESC)<sup>24</sup> ein stärker (und bis heute) intergouvernemental orientiertes System zur Seite.<sup>25</sup> Mit der Inter-amerikanischen Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen<sup>26</sup> und der Inter-amerikanischen Konvention für Menschenrechte<sup>27</sup> liegen Rechtstexte vor, die bürgerliche und politische Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits enthalten und Überwachungsorgane etablieren.<sup>28</sup> Im Rahmen der damaligen Organisation afrikanischer Einheit (OAU, heute Afrikanische Union (AU)), wurde die Afrikanische Erklärung der Rechte des Menschen und der Völker (Banjul-Charta)<sup>29</sup> erarbeitet. Diese betont neben ihrer dezidiert

- 22 Zum alten System und dessen Reformbedürftigkeit siehe *Volker Schlette*, Das neue Rechtssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, Zur Reform des Kontrollmechanismus durch das 11. Protokoll, in: *ZaöRV* 1996, S. 905–976 (S. 906–914).
- 23 Näher *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, Ein Studienbuch, 6. Aufl. 2016, §§ 1, 6–8.
- 24 European Social Charter. Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, ETS Nr. 35; BGBl. 1964 II, S. 1262.
- 25 Hierzu *Hüfner/Sieberns/Weiß* (Fn. 19), S. 346 ff. mit zahlreichen w. Nw.
- 26 Vom 2. Mai 1948, abgedruckt in: *Dinah L. Shelton* (Hrsg.), *Regional Protection of Human Rights. Documentary Supplement*, 2008, S. 232 ff.
- 27 Vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 143.
- 28 Hierzu nur *Dinah Shelton*, *Regional protection of human rights*, 2008, S. 68 ff., 101 ff., 497 ff.
- 29 African Charter on Human and Peoples' Rights. Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; dt. z. B. abgedruckt in: *EuGRZ* 1990, 348.

anti-kolonialen Haltung die Bedeutung von Gruppenrechten und bindet ebenfalls bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zusammen.<sup>30</sup> Als Überwachungsorgane fungieren die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und (seit 2009) der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte.<sup>31</sup>

Alle drei Regime haben somit den Impuls der AEMR von 1948 aufgegriffen und die dort als Ideal für alle Völker postulierten Menschenrechte<sup>32</sup> in einen Vertrag mit regional begrenzter Mitgliedschaft überführt und jeweils mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus versehen.<sup>33</sup> Verbunden mit dem selbstpostulierten erhöhten Commitment der jeweiligen Vertragsparteien für die Menschenrechte soll die Konkretisierung der AEMR in diesen Regionalverträgen zu einer verstärkten Beachtung der Menschenrechte in den betroffenen Staaten führen.

## II. Regionale Menschenrechtsregime in der Praxis

Regionale Menschenrechtsverträge mit einem Überwachungsmechanismus gibt es heute in Afrika, Amerika und Europa. Sie alle haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten in unterschiedlichem Umfang

30 Zur Banjul-Charta vgl. *Manisuli Ssenyonjo*, *The African Regional Human Rights System. 30 Years after the African Charter on Human and Peoples' Rights*, 2012.

31 Einführend *Astrid Radunski*, *Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof*, in: *MRM* 2005, S. 59–73; Zu dessen erstem Urteil *Andreas Zimmermann/Jelena Bäuml*, *Das erste Urteil des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschen- und Völkerrechte*, in: *MRM* 2011, S. 27–37.

32 Hierzu *Andreas Haratsch*, *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – ein Ideal für alle Völker und Nationen*, in: *MRM Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1997*, S. 23–33.

33 Einführend siehe *Michaela Wittinger*, *Die drei regionalen Menschenrechtssysteme, Ein vergleichender Überblick über die EMRK, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker*, in: *Jura* 1999, S. 405–411.

weiterentwickelt. Ihr jeweiliger Beitrag zur Durchsetzung der Menschenrechte in der Praxis ist von den kaum vergleichbaren Rahmenbedingungen auf den drei Kontinenten geprägt und muss daher differenziert betrachtet werden. Nachstehend wird jeweils ein kurzer Überblick gegeben.

### 1. Das europäische Regionalsystem

Die heute für 47 Vertragsstaaten verbindliche EMRK setzt inzwischen uneingeschränkt auf den gerichtlichen Individualrechtsschutz: Jede Person, die der Hoheitsgewalt einer Vertragspartei unterworfen und Opfer einer Menschenrechtsverletzung geworden ist, kann nach Art. 34 EMRK unmittelbar den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anrufen. Dieser prüft, ob das gerügte Verhalten des beklagten Staates mit der Konvention vereinbar war, stellt gegebenenfalls eine Verletzung fest und ist nach Art. 41 EMRK befugt, dem Beschwerdeführer Schadenersatz zuzusprechen. Die Urteile des EGMR sind gemäß Art. 46 Abs. 1 EMRK verbindlich und von den betroffenen Vertragsparteien zu befolgen. Die Durchführung der Urteile wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht.<sup>34</sup>

Bis zum Jahr 2011 war es zu einem starken Anstieg neu anhängig gemachter und unerledigter Beschwerden gekommen. Ende des Jahres 2011 belief sich deren Gesamtzahl auf unglaubliche 151 600 Fälle. Mit den in Protokoll Nr. 14 von 2004, das aufgrund russischen Widerstandes erst am 1. Juni 2010 hatte in Kraft treten können, bereitgestellten Maßnahmen gelang es dem Gerichtshof, die Rückstände abzubauen. Gleichzeitig sank seither die Zahl der neu eingelegten Beschwerden deutlich. Im Jahr 2018 waren es mit 43 100 Neuzugängen über 20 000 weniger als im Vorjahr.<sup>35</sup>

34 Dazu ausführlich *Julie-Ennie Zastrow*, *Die Rolle des Ministerkomitees bei der Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, 2018.

35 Statistische Angaben nach [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_annual\\_2018\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2018_ENG.pdf) (zuletzt besucht am 17. Juni 2019).

Nach allgemeiner Einschätzung war der EGMR damit an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen und Opfer seines eigenen Erfolgs geworden.<sup>36</sup> Reformprojekte sowie Beschleunigungs- und Entlastungsmaßnahmen gehörten zum Alltag der Diskussion in und über Straßburg.<sup>37</sup> Nicht nur die Ausweitung des Kreises der Vertragsstaaten und damit der schieren Masse der rechtsunterworfenen Personen ist das Problem, sondern auch der strukturelle Zustand der Justiz und der Rechtsstaatlichkeit an sich in einigen der Vertragsstaaten. Russland und Rumänien, aber auch die Türkei und Italien gehören zu den Staaten, deren Rechtssystem seine Aufgaben nur unzureichend erfüllt und damit zu viele Fälle unbefriedigend bearbeitet. Das Individualbeschwerdeverfahren zum EGMR wird dort deshalb nicht mehr als außerordentlicher Rechtsbehelf wahrgenommen, sondern mutiert gleichsam zum Regelfall.

Das System der ESC ist demgegenüber anders aufgebaut.<sup>38</sup> Der Vertrag hat einen souveränitätsschonenden Ansatz, der die Parteien nur auf Mindeststandards verpflichten will und ihnen die Möglichkeit einräumt, sich nach der Verpflichtung auf

allgemein gehaltene Ziele diejenigen Rechte auszuwählen, die sie anerkennen und gewährleisten wollen. Trotzdem haben sich nicht alle Mitgliedstaaten des Europarates dazu entschließen können, die ESC und ihre Protokolle zu ratifizieren. Es wurde von den neuen Mitgliedern auch nicht im Zuge des Beitrittsprozesses zum Europarat erwartet, anders als dies bei den bürgerlichen und politischen Rechten sowie beim Minderheitenschutz der Fall war.

Die Überwachungsverfahren folgen eher den klassischen völkerrechtlichen Mustern, die bei Menschenrechtsverträgen auf UN-Ebene bekannt sind; ein Individualbeschwerdeverfahren und einen Gerichtshof gibt es nicht.<sup>39</sup> Das Instrument der Kollektivbeschwerde wurde 1995 eingeführt und wird bislang von siebzehn Staaten akzeptiert. Trotz des eher schmalen Anwendungsbereichs wurden bislang über 180 Kollektivbeschwerden anhängig gemacht, von denen 129 entschieden wurden.<sup>40</sup>

Im maßgeblichen Berichtsverfahren müssen die Vertragsstaaten gemäß Art. 21 ESC alle zwei Jahre einen Bericht an ein aus unabhängigen Experten bestehendes „Europäisches Komitee für Soziale Rechte“ (EKSR) erstatten, in dem sie darlegen, wie die Umsetzung der Verpflichtungen voranschreitet und welche Maßnahmen sie ergriffen haben. Das Komitee leitet seine gutachterliche Stellungnahme über die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsordnung und Praxis mit der ESC anschließend dem sog. „Governmental Committee“ nach Art. 27 zu. Dieses soll die

36 Zu den politischen Reformdiskussionen dieser Jahre vgl. *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 6, Rn. 4; *Ralf Alleweldt*, Die Erklärung von Interlaken über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: MRM 2010, S. 91–96.

37 Vgl. *Marten Breuer*, Urteilsfolgen bei strukturellen Problemen – das erste „Piloturteil“ des EGMR: Anmerkung zum Fall Broniowski gegen Polen, EuGRZ 2004, 472, in: EuGRZ 2004, S. 445–451; *Stefanie Schmahl*, Piloturteile des EGMR als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, in: EuGRZ 2008, S. 369–380; *Marten Breuer*, Zur Fortentwicklung der Piloturteilstechnik durch den EGMR, in: EuGRZ 2012, S. 1–10; *Ralf Alleweldt*, Belastung und Arbeitsfähigkeit des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neue Entwicklungen, in: MRM 2014, 86–92; *Ders.*, Der Interlaken-Prozess, die Erklärung von Kopenhagen und die Verwirklichung der Menschenrechte in Europa, in diesem Heft.

38 Siehe *David Harris/John Darcy*, The European Social Charter, 2. Aufl. 2001; *Norman Weiß*, Wirkung und Mängel der Europäischen Sozialcharta, in: Jahrbuch Menschenrechte 2003, 2002, S. 305–312.

39 *Harris/Darcy* (Fn. 38), S. 293 ff.

40 Wie aktuell die diesbezüglichen Angaben auf der Webseite des Europarates sind, konnte nicht verifiziert werden; vgl. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019). Eine erste Bilanz bei *Robin R. Churchill/Urfan Khaliq*, The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?, in: EJIL 2004, 15/3, S. 417–456. Siehe auch *Holly Cullen*, The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights, in: Human Rights Law Review 2009, 9/1, S. 61–93.

sozialpolitische Diskussion unter den Vertragsstaaten aktiv gestalten. Das Ministerkomitee des Europarates fasst die Empfehlungen dann zusammen.

Eine solche kontinuierliche und anlassunabhängige Kontrolle bietet spezifische Chancen, die ein einzelfallbezogenes Individualrechtsschutzverfahren wie nach der EMRK seinerseits nicht bereitzustellen vermag. Der in den verschiedenen Berichtsverfahren übliche „konstruktive Dialog“ zwischen Regierung und Expertengremium zielt nicht auf Konfrontation, sondern enthält neben den Elementen der „innerstaatlichen Selbstreflexion und Rechenschaftslegung“<sup>41</sup> auch starke Beratungs- und Präventionskomponenten. So können im Idealfall strukturelle Probleme, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, erkannt und – zum Beispiel durch Verweise auf Best practices in anderen Vertragsparteien – Wege zu deren Überwindung aufgezeigt werden.<sup>42</sup>

Hinzu kommen im Rahmen des Europarates u. a. Verträge zum Schutz von Minderheiten und ihrer Sprachen,<sup>43</sup> gegen häusliche Gewalt<sup>44</sup> und gegen Menschenhandel<sup>45</sup>.

41 Norman Weiß, Der Schutz von Sprachenrechten im Menschenrechtssystem des Europarates, in: RdJB 2011, S. 78–92 (S. 92).

42 Kälin/Künzli (Fn. 3), S. 254ff.; Jane Connors, An Analysis and Evaluation of the System of State Reporting, in: Anne F. Bayefski (Hrsg.), The UN Human Rights Treaty System in the 21<sup>st</sup> Century, 2000, S. 3–21 (S. 5ff).

43 Näher Norman Weiß, Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Heiner Bielefeldt/Joachim Luer (Hrsg.), Rechte nationaler Minderheiten, Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung, 2004, S. 71–90.; Weiß (Fn. 41), S. 86ff.

44 Jackie Jones, The European Convention on Human Rights (ECHR) and the Council of Europe Convention on Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), in: Rashida Manjoo/Jackie Jones (Hrsg.), The Legal Protection of Women From Violence, Normative Gaps in International Law, 2018, S. 139–165; Ronagh McQuigg, The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights, 2017; Hüfner/Siebers/Weiß (Fn. 19), S. 385ff.

45 Vladislava Stoyanova, Human Trafficking and Slavery Reconsidered. Conceptual Limits and

## 2. Das inter-amerikanische Regionalsystem

Das inter-amerikanische System des Menschenrechtsschutzes wurde im Rahmen der mit dem Abkommen von Bogotá im Jahr 1948 gegründeten Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) etabliert.<sup>46</sup> Im gleichen Jahr entstand die Amerikanische Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen, sie enthält eine Aufzählung von Menschenrechten (Art. 1–28), die große Ähnlichkeiten zur im gleichen Zeitraum erarbeiteten AEMR aufweisen. Sie werden von Pflichten ergänzt (Art. 29–38), darunter die Pflicht zu wählen, Steuern zu zahlen oder zu arbeiten. Das ursprünglich rechtlich nicht bindende Dokument wurde von der OAS im Jahr 1967 als für alle Mitgliedstaaten verbindlich erklärt. Sie wird ergänzt durch die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK)<sup>47</sup>, verabschiedet 1969 in San José, Costa Rica. Heute sind 23 Staaten an die AMRK gebunden;<sup>48</sup> wichtige Staaten wie Kanada und die USA, aber auch viele Staaten der Karibik sind nicht darunter. Diese sind aber an die vorgenannte Deklaration gebunden.

In 24 Artikeln enthält die Konvention Rechte, die zum Teil über die Deklaration hinausgehen. Zu nennen sind das Recht auf Erwidern oder Gegendarstellung (Art. 14) und dasjenige auf Entschädigung bei fehlerhafter Verurteilung (Art. 10).

Die Konvention errichtet den Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte; sie legt außerdem die Aufgaben und Kompetenzen des Gerichts und der Inter-Amerikanischen Kommission für Men-

States' Positive Obligations in European Law, 2017; Hüfner/Siebers/Weiß (Fn. 19), S. 380ff.

46 Umfassende Darstellung bei Thomas Buergenthal/Dinah Shelton, Protecting Human Rights in the Americas: Cases and Materials, 4. Aufl. 1995.

47 Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123; dt. z. B. abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Nr. 46.

48 25 Ratifikationen abzüglich 2 Kündigungen.

schenrechte fest.<sup>49</sup> Letztere wurde bereits 1959 ins Leben gerufen. Vergleichbar der UN-Menschenrechtskommission waren für sie nur allgemeine Förderungstätigkeiten und keine Überwachungsaufgaben vorgesehen. Doch die Kommission mit Sitz in Washington, DC hat ihr Mandat von Anfang an dynamisch und wirkungsvoll ausgelegt. Diese Praxis legitimierend, wurde ihr Mandat schon im Jahr 1965 durch eine Änderung des Statuts ergänzt und um die Befugnis erweitert, Individualbeschwerden zu entscheiden. Nach der heutigen Rechtslage wacht die Kommission über die Einhaltung der Deklaration und ist gemäß Art. 41 AMRK auch mit der Förderung der Achtung und der Verteidigung der Menschenrechte mit Blick auf die Konvention betraut. Nach Art. 44 AMRK kann sie Individualbeschwerden Einzelner und von Personengruppen entgegennehmen; Art. 45 AMRK eröffnet die Behandlung von Staatenbeschwerden.

Die Praxis der Länderbesuche und Vor-Ort-Untersuchungen gehörte lange Zeit zu den Besonderheiten der Kommission, die mit Einverständnis der betroffenen Staaten während der Länderbesuche Vor-Ort-Untersuchungen durchführen kann. Zum Abschluss veröffentlicht die Kommission einen umfassenden Bericht über die Menschenrechtssituation in dem Mitgliedstaat; diese Berichte sind wichtige Informationsquellen und dienen insbesondere zivilgesellschaftlichen Akteuren auch zum Abfragen von Fortschritten.

Der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Costa Rica wurde im Jahre 1979 errichtet. Er besteht aus sieben Richtern und tagt zweimal im Jahr, ist also wie der EGMR bis zur Reform im Jahre 1998 kein permanentes Gericht mit hauptamtlichen Richtern. Der Gerichtshof entscheidet über die Verletzung von Rechten aus der AMRK (Art. 63 AMRK) und kann nach Art. 64 AMRK Gutachten zur Aus-

legung der Konvention und anderer Menschenrechtsverträge anfertigen. Der betroffene Mitgliedstaat muss sich allerdings der Jurisdiktion des Gerichtshofs unterworfen haben, damit dieser die Beschwerde behandeln kann. Stand 2019 haben sich 20 Staaten der ständigen Gerichtsbarkeit unterworfen; es ist aber auch möglich, dass sich ein Mitgliedstaat der Gerichtsbarkeit ad hoc unterwirft.

Entsprechend der Situation unter der alten EMRK können Beschwerden allerdings nicht von den Einzelpersonen oder Personengruppen direkt eingereicht werden, sondern müssen zunächst von der Inter-Amerikanischen Kommission geprüft werden. Wenn sie eine Menschenrechtsverletzung annimmt, gibt sie dem Staat Empfehlungen, wie er diese abstellen kann. Werden die Empfehlungen nicht umgesetzt oder hält sie den Fall für grundlegend, kann die Kommission den Gerichtshof anrufen. Auch der betroffene Staat kann eine Sache zum Gerichtshof bringen. Das Urteil des Gerichtshofs ist endgültig und unanfechtbar.

Zu den weiteren Verträgen des inter-amerikanischen Systems gehören unter anderem die inter-amerikanische Konvention zur Verhütung und Bestrafung der Folter,<sup>50</sup> das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Protokoll von San Salvador),<sup>51</sup> das Protokoll zur Amerikanischen Konvention zur Abschaffung der Todesstrafe und die inter-amerikanische Konvention über das erzwungene Verschwindenlassen von Personen<sup>52</sup>.

Das inter-amerikanische Regionalsystem zum Schutz der Menschenrechte hat sich unter wechselvollen, oft schwierigen Rahmenbedingungen insgesamt bewährt und

49 Vgl. *Claudio M. Grossman*, Inter-American Commission on Human Rights (IACommHR), *mpepil.com* (Stand Mai 2011); *Gerald L. Neuman*, Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *mpepil.com* (Stand Januar 2007).

50 Vom 9. Dezember 1985, in Kraft seit dem 28. Februar 1987.

51 Vom 8. Juni 1990, in Kraft seit dem 28. August 1991.

52 Vom 9. Juni 1994, in Kraft seit dem 28. März 1996.

durch die Rechtsprechung von Kommission und Gerichtshof vor allem wichtige dogmatische Beiträge zur Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes geleistet.<sup>53</sup>

### 3. Das afrikanische Regionalsystem

Die Banjul-Charta aus dem Jahre 1981 wurde im Rahmen der damaligen Organisation Afrikanischer Einheit (Organisation of African Unity – OAU) verabschiedet und in der Folgezeit von allen Mitgliedstaaten ratifiziert; sie trat am 21. Oktober 1986 in Kraft.

Der Schutz der Menschenrechte stand nicht von Anfang an auf der Agenda der afrikanischen Regionalorganisation, deren Kooperation seit ihrer Gründung im Jahre 1963 unter strenger Beachtung der mitgliedstaatlichen Souveränität erfolgte. Die afrikanischen Staaten, die zu dieser Zeit noch im Dekolonialisierungsprozess standen, maßen dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker hohe Bedeutung bei. Dementsprechend lag der Fokus der OAU zunächst eher auf dem Schutz des Staates als auf dem des Individuums.<sup>54</sup> Vor allem der Kampf gegen die Apartheid in Rhodesien und Südafrika schärfte das menschenrechtliche Bewusstsein. Hinzu kam ein Lobbying von Nichtregierungsorganisationen, die einen afrikanischen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte befürworteten. Nachdem sich auch die UN positiv geäußert hatten, wurden die Arbeiten an der Banjul-Charta im Jahre 1979 aufgenommen.

Die Charta anerkennt, dass Menschenrechte aus dem Menschsein an sich herrühren, und garantiert bürgerliche und politische Rechte

einerseits sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits. Neben Individualrechten werden auch Rechte der Völker – auf Selbstbestimmung, auf Verfügung über ihre Ressourcen, auf Entwicklung, auf Frieden und auf eine gesunde Umwelt – genannt. Die Art. 27 bis 29 handeln von den mit den Menschenrechten korrespondierenden Pflichten.

Die von der Banjul-Charta als Vertragsorgan eingerichtete afrikanische Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker<sup>55</sup> besteht aus elf Experten; ihre Aufgaben sind Schutz und Förderung der Rechte des Menschen und der Völker sowie die Interpretation der Charta. Sie hält zwei ordentliche, zweiwöchige Sitzungen pro Jahr ab, hinzukommen bislang fünfundzwanzig außerordentliche Sitzungen (zuletzt im Februar 2019).

Die Kommission führt nach Art. 62 der Charta ein regelmäßiges Staatenberichtsverfahren durch; möglich sind auch Staaten- und Individualbeschwerden (nach Art. 47 bzw. 55). Die Kommission kann Spezialmechanismen wie Sonderberichterstatter, Ausschüsse oder Arbeitsgruppen einführen. Heute bestehen vierzehn solcher Mechanismen, darunter Sonderberichterstatter zum Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit und auf Informationszugang oder zu Gefängnissen und Haftbedingungen.

Die Banjul-Charta wird durch weitere Dokumente ergänzt; hier ist neben dem Protokoll über die Rechte der Frauen in Afrika (vom 7. November 2003, in Kraft seit dem 25. November 2005) auch die Afrikanische Charta der Rechte und der Wohlfahrt des Kindes zu nennen (vom 1. Juli 1990, in Kraft seit dem 29. November 1999).

Der Afrikanische Gerichtshof über die Rechte des Menschen und der Völker wurde durch ein Protokoll zur Banjul-Charta vom 10. Juni 1998, das seit dem 25. Januar 2004

53 Hierzu ausführlich *Yves Haeck/Oswaldo Ruiz-Chiriboga/Clara Burbano* (Hrsg.), *The Inter-American Court of Human Rights. Theory and practice, present and future*, 2015; *Herrera Laurence Burgogue-Larsen/Amaya Überda de Torres*, *The Inter-American Court of Human Rights, Case Law and Commentary*, 2011.

54 *Rachel Murray*, *Human Rights in Africa, From the OAU to the African Union*, 2004, S. 7.

55 Gute Dokumentation der Tätigkeit unter <http://www.achpr.org> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019). Einführend *Rachel Murray*, *African Commission on Human and Peoples' Rights (ACCommHPR)*, *mpepil.com* (Stand Februar 2014).

in Kraft ist, errichtet.<sup>56</sup> Er hat ebenfalls elf Mitglieder und kann in streitigen Verfahren und in Gutachtenverfahren angerufen werden. Ein unmittelbarer Zugang für Individualpersonen besteht nicht automatisch; bislang (Stand Juni 2019) haben erst neun der dreißig Vertragsparteien, die sich der Jurisdiktion des Gerichtshofs unterworfen haben, das Recht von Nichtregierungsorganisationen und Individuen anerkannt, eine Beschwerde einzulegen.

Bis Ende 2018 wurde der Gerichtshof insgesamt in 190 streitigen Verfahren angerufen und um dreizehn Gutachten gebeten. Er hat in dieser Zeit zwölf Gutachten erstellt und achtundzwanzig abschließende Sachurteile sowie sechsendsechzig weitere Entscheidungen gefällt.<sup>57</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob das afrikanische System seinen bisherigen, stark intergouvernementalen Charakter ablegen und sich zu einem deutlicher integrierten Regionalsystem zum Schutz der Menschenrechte weiterentwickeln wird. Die Bilanz der Afrikanischen Kommission jedenfalls legt die Notwendigkeit einer solchen Weiterentwicklung nahe. Erwartungen, Südafrika könne nach Überwindung der Apartheid als demokratische und menschenrechtsfreundliche "Lead nation" wirken und dem Kontinent eine neue, positivere Haltung zu Menschenrechten vorleben, konnten angesichts eigener, südafrikanischer Schwierigkeiten, vor allem aber auf Grund der Zähigkeit von Alleinherrschern wie Mugabe, Gaddafi oder Mubarak nicht befriedigt werden. Als der Wind der Freiheit durch Afrikas Norden wehte, keimte diese Hoffnung erneut, doch die in der Folgezeit durch Wahlen an die Macht gelangten islamischen Regierungen sahen in einer Stärkung menschenrechtlicher Regionalmechanismen ebensowenig eine vordringliche Aufgabe wie nachfolgende Militärregierungen.

56 Einzelheiten bei *Frans Viljoen*, African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR), mpepil.com (Stand März 2011); *Zimmermann/Bäumler* (Fn. 31), S. 27 ff.

57 Activity Report of the African Court on Human and Peoples' Rights (AfCHPR), Dok. EX.CL/1126/(XXXIV), Februar 2019.

gen. So bleiben Menschenrechte eine rhetorische Figur im Kampf gegen den Zionismus Israels und gegen Rassismus in den Ländern des Nordens, den eigenen Gesellschaften werden sie nach wie vor oftmals vorenthalten.

### III. Neuere Entwicklungen – Ansätze für weitere Regionalsysteme?

Die Entwicklung neuer regionaler Menschenrechtsschutzsysteme, sei es im Rahmen bereits bestehender oder im Rahmen von zu diesem Zweck erst noch zu gründenden Regionalorganisationen wird schon seit längerer Zeit mit Blick auf Asien diskutiert.<sup>58</sup> Hier steht angesichts der Existenz von solchen Systemen auf drei Kontinenten weniger die Übertragbarkeit europäischer Ansätze in Frage,<sup>59</sup> sondern es geht um das Vorliegen genereller Erfolgsbedingungen für regionale Kooperation einerseits und das Vorhandensein einer geteilten, minimalen, und sei es auch nur rhetorischen Menschenrechtsfreundlichkeit andererseits.<sup>60</sup> Letztere kann eine Eigendynamik entwickeln, wie dies seinerzeit bei der KSZE mit Blick auf die früheren Ostblockstaaten der Fall war, oder durch Regierungswechsel zu ungeahnter Wirksamkeit werden, wie die Erfahrung vieler Transformationsgesellschaften zeigt.

Ob die erforderliche Aufnahmebereitschaft oder die gegenteilige Ablehnung tatsächlich kulturell determiniert, gesamtgesellschaftlich gewünscht oder politisch motiviert ist, kann nicht einfach mit ja oder nein beantwortet werden. Gerade das deutsche Beispiel mit mehrfachen Systembrüchen zeigt, dass Veränderungen möglich, wenn

58 Siehe den Überblick bei *Frank Glienicke*, Regionaler Menschenrechtsschutz in Asien: ein Kurzbeitrag, in: MRM 2007, S. 323–331.

59 Anders *Haftendorn* (Fn. 12), S. 554, die von deren Nichtübertragbarkeit ausgeht.

60 Einschätzungen etwa bei *Hsien-Li Tan*, The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. Institutionalising Human Rights in Southeast Asia, 2011; *Alison Duxbury/Hsien-Li Tan*, Can ASEAN Take Human Rights Seriously?, 2019.

auch nicht einfach sind und gelegentlich auch den Anstoß von außen benötigen, um sich durchzusetzen.<sup>61</sup> Dabei sind es nicht zwingend „Nachholprozesse“, die vorzunehmen sind, sondern oft auch Adaptionen zu leisten und „Fremdes“ zu akzeptieren.<sup>62</sup>

Überzeugender erscheint demgegenüber der Hinweis, dass funktionierende Menschenrechtssysteme nur in stabilen Friedenszonen erfolgreich etabliert werden und arbeiten können. Dort habe militärische Macht als Element der zwischenstaatlichen Politik an Bedeutung verloren, die Bedeutung verfassungsstaatlicher, demokratisch legitimierter Strukturen hingegen an Bedeutung gewonnen, die „Staatenwelt“ werde durch eine ausgebildete und grenzüberschreitende „Gesellschaftswelt“ und „Wirtschaftswelt“ ergänzt.<sup>63</sup> Dieses Analysemodell zeigt auf, welche Hindernisse der Etablierung regionaler Menschenrechtsschutzsysteme bislang im asiatischen Raum entgegenstehen,<sup>64</sup> und ist überdies geeignet, Output-Differenzen bereits existierender Regionalsysteme zu erklären.

#### IV. Regionalisierung zwischen Universalität der Menschenrechte und Fragmentierung des Völkerrechts

Bereits eingangs dieses Beitrags ist auf den Universalitätsanspruch hingewiesen worden, der denklogisch in den Menschenrechten enthalten ist. Allerdings ist dieser Anspruch, seitdem er auf der völkerrechtlichen Ebene erschienen ist, immer wieder auf relativierende, einschränkende Auffassungen getroffen.

Der Ost-West-Konflikt ist hier ebenso zu nennen wie der Nord-Süd-Gegensatz; eine allgemein anti-westliche Einstellung, die vorwiegend anti-kolonial begründet ist, wird von spezifischen Ablehnungen (islamische Werte, asiatische Werte) ergänzt. Diese breit geführte Universalität-/Relativismusdebatte ist bis heute nicht beendet,<sup>65</sup> obwohl auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz im Jahre 1993 recht apodiktisch erklärt wurde: „*Der universelle Charakter dieser Rechte und Freiheiten steht außer Frage.*“

Der weltpolitische Umbruch, in dessen Frühphase diese Konferenz fiel, ließ die weitere Entwicklung damals recht offen erscheinen.<sup>66</sup> Während von manchen Autoren bereits früh „*Regionalismen als Herausforderung der Universalität*“<sup>67</sup> gesehen wurden, sind andere – bezogen auf das Gegensatzpaar Globalisierung-Regionalismus – zurückhaltend damit, eine eindeutige Dichotomie anzunehmen, weil es nicht zwingend

61 Siehe die Darstellungen bei *Barbara Beflich*, Wege in den „Kulturkrieg“, Zivilisationskritik in Deutschland 1890–1914, 2000; und *Heinrich August Winkler*, Der lange Weg nach Westen, 2 Bde., 5., durchgesehene Aufl. 2002.

62 So *Karl Dietrich Bracher*, Europa in der Krise, Innengeschichte und Weltpolitik seit 1917, 1979, S. 138, mit Blick auf die Übernahme von Demokratie in Europa nach 1945 oder in Afrika nach der Dekolonialisierung.

63 *Dieter Senghaas*, Friedenszonen, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, 2000, S. 404–413 (S. 408f.), unter Heranziehung von Kategorisierungen bei *Ernst-Otto Czempiel*, Weltpolitik im Umbruch, 1993.

64 Hinweise bei *Shelton* (Fn. 28), S. 1051 ff.

65 Vgl. nur *Rolf Zimmermann*, Zur Begründung der Universalität von Menschenrechten, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, 15 Jahre Wiener Weltmenschrechtskonferenz, 2008, S. 17–31; *Heiner Bielefeldt*, Der Universalismus der Freiheitsrechte, ebenda, S. 32–45; *Gregor Paul*, Die Rede von asiatischen Werten und ihr Einfluß auf die Interpretation der Menschenrechte, ebenda, S. 46–61. Aus neuerer Zeit: *Robert Deinhammer*, Menschenrechte und Kulturrelativismus, in: ARSP 2010, S. 51–63.

66 Dazu etwa *Dieter Senghaas*, Zwischen Globalisierung und Fragmentierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 38 (1993) 1, S. 50–59.

67 *Lang* (Fn. 7), S. 34, 34 ff.

sei, sich nur für eine Seite zu entscheiden. In gewisser Weise könne Regionalisierung bestimmte Ungleichgewichte der Globalisierung ausbalancieren und beziehe daraus die Rechtfertigung, neben dieser zu bestehen.<sup>68</sup> Diese Argumentation kann im Menschenrechtsbereich jedenfalls dann nicht überzeugen, wenn Regionalisierung als Relativierung verstanden und benutzt wird. Insofern ist zu hoffen, dass Kulturrelativismus überwunden werden kann.<sup>69</sup>

## V. Weitergehende Forschungsfragen

Das Verhältnis von Mehrfachgarantien und Überwachungsorganen im Mehrebenensystem ist in Entwicklung begriffen und weiterhin der Bearbeitung zugänglich.<sup>70</sup> Zwar mag

bei einzelnen (freilich nicht unumstrittenen) Grundannahmen aus dem europäischen Zusammenhang – etwa Solange-Argumentation<sup>71</sup> und Einheitlichkeits- beziehungsweise Vorranganspruch<sup>72</sup> – eine Übertragbarkeit in andere Regionalsysteme und deren besondere Mehrebenenproblematik möglich sein, doch bleiben hier wie dort genaue Zusammenhänge zu untersuchen.

Aber auch aus politikwissenschaftlicher Sicht besteht weiterhin Forschungsbedarf, wie die entsprechenden Hinweise<sup>73</sup> auf verschiedene, manchmal überraschend erscheinende transnationale Diffusionskanäle und auf weitere Gelingensbedingungen der Etablierung regionaler Systeme zeigen. Neben allgemeiner zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit ist es nicht zuletzt die Wissenschaftskooperation, die solche nachhaltig wirkenden Diffusionskanäle zu schaffen vermag.<sup>74</sup>

68 Fredrik Söderbaum/Timothy M. Shaw, Conclusion: What Futures for New Regionalism?, in: dies. (Fn. 18), S. 211–225 (215f.).

69 Martin Albrow/Colin I. Bradford, Regionalism in global governance: Realigning goals and leadership with cultures, in: Andrew F. Cooper/Christopher W. Hughes/Philippe Lombaerde (Hrsg.), Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation?, 2008, S. 230–248.

70 Vgl. aus der Fülle der Literatur etwa Andreas Zimmermann, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zwischen Gemeinschaftsrecht, Grundgesetz und EMRK: Entstehung, normative Bedeutung und Wirkung der EU-Grundrechtecharta im gesamteuropäischen Verfassungsraum, 2002; Stefanie Schmahl, Die Verzahnung der deutschen, europäischen und internationalen Rechtsebenen bei der Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten, in: Gabriele Bauschke u.a. (Hrsg.), Pluralität des Rechts – Regulierung im Spannungsfeld der Rechtsebenen, 2003, S. 163–198; Heike Stender, Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz, Zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen, 2004; Andreas von Arnould, UN-Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz, Die „Soweit-Rechtsprechung“ des Europäischen Gerichts Erster Instanz, in: AVR 2006, S. 201–216; Christian Tomuschat, The Kadi case: what relationship is there between the universal legal order under the auspices of the United Nations and the EU legal order?, in: Yearbook of European law, 28, 2009 (2010), S. 654–663; Gordon Anthony, EU law's fundamental rights regime and post-national constitutionalism: Kadi's global setting, in: Patrick Birkinshaw (Hrsg.), The European Union legal order after Lisbon, 2010, S. 179–196.

71 Siehe zum Beispiel Andreas Haratsch, Die Solange-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: das Kooperationsverhältnis zwischen EGMR und EuGH, in: ZaöRV 2006, S. 927–947; Francisco Javier Mena Parras, Retour sur Kadi: de la nécessité d'une jurisprudence de type Solange I dans les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit des Nations Unies, in: Cahiers de droit européen: revue bimestrielle, 46 (2010), 5/6, S. 683–729.

72 Etwa Gunnar Beck, The Lisbon judgment of the German Constitutional Court, the primacy of EU law and the problem of Kompetenz-Kompetenz: a conflict between right and right in which there is no praetor, in: European law journal: review of European law in context, 17 (2011), 4, S. 470–494.

73 Andrea Liese, Neue Entwicklungen im regionalen Menschenrechtsschutz: eine politikwissenschaftliche Betrachtung des institutionellen Designs und der Dynamik des derzeitigen menschenrechtlichen Regionalismus, in: MRM 2011, S. 95–107.

74 Dementsprechend führt auch das MRZ solche Kooperationen durch: 2008 und 2010 mit der Vietnamese Academy of Social Sciences, 2011 und 2012 mit der Caucasus Law School in Tiflis (zusammen mit dem Centre de Droit International de Nanterre – CEDIN), 2012 in einem DAAD-Projekt mit dem Human Rights Centre of the University of Sarajevo und der Union University Belgrad und ab 2013 erneut mit dem CEDIN und der Staatlichen Universität Kasan.

Die Diffusionsforschung<sup>75</sup> könnte – ungeachtet der Probleme, aussagekräftige Datenreihen zu erhalten – untersuchen, ob die räumliche Nähe der arabischen Welt zum europäischen System die geringere Anerkennungsbereitschaft gegenüber den als westlich aufgefassten Menschenrechten auszugleichen vermag, zumal durch die nicht mehr flächendeckend von autoritären Regimen blockierten Kommunikationskanäle kontinuierlich Informationen zum Thema in die Gesellschaften gelangen. Mit Blick auf die Bestrebungen zur Errichtung von regionalen Schutzsystemen in Südostasien könnte auch das durchschnittlich höhere Bildungsniveau in den dortigen Gesellschaften eine Diffusion von Menschenrechten beschleunigen.

Noch nicht vollständig erforscht ist der Zusammenhang von politischer Fragmentierung einerseits und kultureller Homogenität/Heterogenität andererseits und dessen Auswirkung auf die Aufnahmefähigkeit einer Region für solche Diffusionsprozesse.<sup>76</sup>

Interessant könnte es sein, der Frage nachzugehen, ob Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit dem Phänomen der „Multi-level governance“ gewonnen wurden,<sup>77</sup> auf den Sonderfall des regionalen Menschenrechtsschutzes übertragen werden können: Sind z.B. echte Subsidiaritätsverhältnisse denkbar und treten tatsächlich Entlastungs-

effekte auf der höheren Ebene ein? Kommt es zu einer größeren Bandbreite von Regelungen sowie Schutzniveaus und wäre eine solche gerade im Bereich des Menschenrechtsschutzes erstrebenswert? Wie sinnvoll ist es – wie im Bereich der Sicherheit mittlerweile akzeptiert<sup>78</sup> –, Selbstregulierung in den Regionalsystemen generell zuzulassen?

Aus Perspektive der Regionalismusforschung wäre gerade mit Blick auf den südostasiatischen Raum nach den Mindestbedingungen zu fragen, die für die erfolgreiche Konstituierung von Funktionsräumen<sup>79</sup> erforderlich sind und die in der Region<sup>80</sup> auf ein nach wie vor starkes Souveränitätsverständnis stoßen. Dieses führt, wie ein Blick auf das ASEAN Regional Forum zeigt, zur Ausbildung eher weicher Kooperationsformen (Konsultationen, Vertrauensbildung), die gleichwohl zu einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur führen sollen. Diesbezügliche Anschlussfragen der Regimeanalyse könnten sich etwa den Effizienzvoraussetzungen regionaler Kooperation zuwenden.<sup>81</sup> Dabei wäre auch zu untersuchen, wie es überhaupt zur Herausbildung nicht allein geographisch bestimmter, sondern auch durch Interesse und/oder inhaltliche Verbundenheit definierter Regionen kommt. Im Anschluss an *Karl W. Deutsch* spielen Kommunikation und Interaktion der beteiligten Staaten untereinander hierbei eine wichtige Rolle.<sup>82</sup> Gerade für die Etablierung neuer Systeme zum Schutz der

75 Überblick und Nachweise bei *Gert Pickel/Hans-Joachim Lauterbach*, Die Diffusion von Werten im Globalisierungs- und Europäisierungsprozess, Transfer eines Modells nach Osteuropa?, in: *Bálint Balla/Anton Sterbling* (Hrsg.), *Globalisierung, Europäisierung, Regionalisierung* unter besonderer Berücksichtigung ihrer Erscheinungsformen und Auswirkungen im östlichen Europa, 2009, S. 49–73.

76 Vgl. die inspirierende Übersicht bei *Dean Keith Simonton*, Creative clusters, political fragmentation and cultural heterogeneity: an investigative journey through civilizations East and West, in: *Peter Bernholz/Roland Vaubel* (Hrsg.), *Political Competition, Innovation and Growth in the History of Asian Civilizations*, 2004, S. 39–56.

77 Etwa bei *Liesbet Hooghe/Gary Marks*, Multi-level Governance and European Integration, 2001, S. 89 ff.; *Anne-Marie Slaughter*, A New World Order, 2004, S. 15 ff., 31 ff., 131 ff. und passim.

78 So *Nadine Godehardt/Oliver Lembcke*, Regionale Ordnungen in politischen Räumen, Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen (GIGA Working Papers 124) 2010, S. 6 f.

79 Hierzu *Arthur Benz* u. a., *Regionalisierung, Theorie – Praxis – Perspektiven*, 1999, S. 22 ff.

80 Fallgruppenbildung bei *Lang* (Fn. 7), S. 64 ff.

81 Hierzu etwa *Dirk Strothmann*, Das ASEAN Regional Forum, Chancen und Grenzen regionaler Sicherheitskooperation in Ostasien, 2012.

82 *Godehardt/Lembcke* (Fn. 78), S. 10 f., 15 f. mit Bezugnahme auf *Karl W. Deutsch* u. a., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of historical Experience*, 1957, S. 50 ff., 28 ff., 46 ff., und passim; *Karl W. Deutsch*, *The Analysis of Internatio-*

Menschenrechte wäre eine solche Verständigung über gemeinsame Werte und die Implikationen einer mittelfristig wirkenden „angleichenden Durchsetzung“ gemeinsamer Standards von großer Bedeutung.<sup>83</sup> Dabei ist die Intensivierung vergleichender Forschung ein Weg, der weitere Erkenntnis verspricht.<sup>84</sup>

Angesichts der bereits existierenden Beispiele regionaler Menschenrechtssysteme wären heute auch Prognosen über die Wirkung einer eventuellen Neugründung – anders als etwa Anfang der 1950er Jahre mit Blick auf die EMRK<sup>85</sup> – möglich und dementsprechend für die Staaten eine „Risikoabschätzung“ sinnvoll. Diese würde den Aushandlungsprozess, in dem die Region sich und den ihr gemäßen Menschenrechtsschutz definieren müsste, entscheidend prägen.

Hierzu zählt auch die Frage nach der Bedeutung von Regionalmächten für die Ausbildung regionaler Kooperationsmechanismen.<sup>86</sup> Insbesondere dürfte zu klären sein, ob ihre typischen Strategien – neben der allgemein anerkannten Leadership also Hegemonie in verschiedenen Abstufungen bis

hin zur imperialen Unterwerfung<sup>87</sup> – auch bei der Errichtung regionaler Menschenrechtssysteme und ihrem Betrieb erfolgversprechend sind. Was können regionale Führungsmächte<sup>88</sup> für den Menschenrechtsschutz bewirken? Können solche Mächte als Rollenmodell wirken oder geht ihr Führungsanspruch mangels Akzeptanz bei den zu führenden Nachbarn<sup>89</sup> oder wegen vorhandener Rivalen<sup>90</sup> eher ins Leere? Funktioniert der Menschenrechtsschutz umgekehrt nicht gerade dort besonders gut, wo die Kräfte gleichmäßiger verteilt sind?

Hegemoniale Konzepte dürften der Etablierung und erfolgreichen Arbeit regionaler Menschenrechtssysteme, denen die gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Kontrolle durch ein gerichtsförmiges oder -ähnliches Expertengremium inhärent ist, entgegenstehen. Auch die Einordnung entsprechend auftretender Regionalmächte in bereits bestehende und funktionierende Regionalsysteme bringt Probleme mit sich: So sind die USA in das inter-amerikanische System nur zum Teil integriert, von den afrikanischen Staaten tut sich etwa die Re-

---

nal Relations, 1968, S. 158 ff., 181 ff.; Emanuel Adler/Michael Barnett, A Framework for the Study of Security Communities, in: dies. (Hrsg.), Security Communities, 1998, S. 29–65 (S. 43 ff., 50 ff.).

83 Zur angleichenden Wirkungsweise von Menschenrechtsschutzregimen vgl. etwa Christoph Grabenwarter, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 2001, S. 290–345 (S. 317 ff.).

84 Söderbaum/Shaw (Fn. 68), S. 214.

85 Bei der Ratifikation der EMRK hielten Bundesregierung und Bundestag eine Anpassung des deutschen Rechts nicht für erforderlich; vgl. den Schriftlichen Bericht des Auswärtigen Ausschusses vom 30. April 1952 (BT-Drucks. 1/3338), demzufolge Änderungen des Grundgesetzes, der Landesverfassungen und einfacher Bundesgesetze nicht notwendig seien.

86 Für Südafrika diskutiert dies etwa Ian Taylor, Good governance or good for business? South Africa's regionalist project and the 'African renaissance', in: Shaun Breslin u. a. (Hrsg.), New Regionalisms in the Global Political Economy, Theories and Cases, 2002, S. 190–203.

87 So Sandra Destradi, Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership, in: Review of International Studies 2010, S. 903–930 (S. 908 ff.).

88 Instruktiv: Detlef Nolte, Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte (GIGA Working Paper 29), 2006.

89 So die Forschungsansätze bei Stefan A. Schirm, Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens, in: Lateinamerika-Analysen, Bd. 11 (2005), S. 107–130, und ders., Leaders in need of followers: Emerging powers in Global Governance, in: European Journal in International Relations 2010, S. 197–221. Das Fehlen einer lateinamerikanischen Hegemonialmacht wertet Jürgen Osterhammel, Die Verwandlung der Welt, Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, 5. Aufl. 2011, S. 686, als durchaus positiv, weil – abgesehen vom Krieg der Tripelallianz (1864–70) und vom Salpeterkrieg (1879–83) – die Staaten der Region im 19. Jahrhundert überwiegend friedlich miteinander umgegangen seien.

90 Beispiele hierfür bei Hugo Dobson, The G20: Engine of Asian Regionalism? (GIGA Working Papers 179), 2011, S. 15 ff.

gionalmacht Nigeria mit einer Einordnung schwer, sofern diese als Unterordnung empfunden wird.<sup>91</sup> Südafrika hingegen ist dezidiert zur regionalen Kooperation bereit, sieht sich aber durchaus mit Vorbehalten der Partner aufgrund seiner Vergangenheit konfrontiert.<sup>92</sup> Insofern wird berechtigterweise diskutiert, ob die sich herausbildende multipolare Ordnung eher von Instabilität gekennzeichnet ist oder von vergrößerten Handlungsoptionen auch der kleineren Staaten profitiert.<sup>93</sup>

Russland schließlich ist zwar Vertragspartei der EMRK, aber nicht nur Ursprungsort schwerer Fälle von Menschenrechtsverletzungen,<sup>94</sup> sondern hat auch die durch Protokoll Nr. 14 zur EMRK zu leistende Reform des Gerichtshofs lange blockiert, zu dessen Überlastung es mit einer hohen Zahl von Beschwerden beiträgt.<sup>95</sup> Umgekehrt zeigt aber auch die (späte) Einigung der anderen 46 Vertragsparteien auf das Protokoll

Nr. 14<sup>bis</sup> die Grenzen auf, die einer großen Regionalmacht gesetzt werden können, wenn diese ihr Blatt überreizt.

Für regionale Sicherheitsorganisationen wie für andere Regionalorganisationen gilt, dass der einst von den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges produzierte "Overlay" beendet ist. Während im Bereich der Sicherheitsorganisationen diskutiert wird, ob externe Großmächte wie die USA in Asien zu einem Teil des regionalen Systems geworden sind,<sup>96</sup> wäre mit Blick auf regionale Menschenrechtssysteme zu fragen, ob es einen "Overlay" durch den Kulturrelativismus gibt. Dieser allerdings kann aus der Region selbst kommen oder – mit antiwestlicher Stoßrichtung<sup>97</sup> – durch eine Großmacht wie China z. B. auch in Afrika propagiert werden.

## VI. Fazit

Letztendlich bleibt festzuhalten, dass Regionalisierung zu einer Konkretisierung von Verpflichtungen führt und eine Kontrolle durch die regionale Peergroup bewirkt, die mit der staatlichen Souveränität besser vereinbar erscheinen mag. Je länger und intensiver ein solches Regionalsystem

91 Für eine differenzierende aktuelle Bewertung, die auch die nigerianische Perzeption der eigenen Rolle betrachtet, vgl. C. Nna-Emeka Okereke, *Nigeria and the African Union in Light of the Arab Revolts*, 2012, abrufbar unter <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:nai:diva-1729> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

92 Hierzu *Daniel Flemes*, *Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case* (June 1, 2007). GIGA Working Paper No. 53. Verfügbar über SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1000123> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

93 Hierzu etwa *John D. Humphrey/Dirk Messner*, *Unstable Multipolarity? China's and India's Challenges for Global Governance*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Briefing Paper Nr. 1/2006, einerseits und *Andrew Hurrell*, *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, in: *International International Affairs* 83 (2007) 1, S. 151–166, andererseits.

94 Vgl. etwa EGMR, *Ilaşcu et al. / Moldawien und Russland* (48787/99) Urteil vom 8. Juli 2004; sowie stellvertretend für mehrere Tschetschenien-Fälle: *Baysayeva / Russland* (74237/01), Urteil vom 5. April 2007.

95 Überblick bei *Heiko Leitsch/Vanessa Klingberg*, *Was lange währt, wird endlich gut? Der steinige Weg bis zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK*, in: *MRM* 2010, S. 31–40 (S. 32f. m. w. Nw.).

96 Befürwortend *Patrick M. Morgan*, *Regional Security Complexes and Regional Orders*, in: David A. Lake/ders. (Hrsg.), *Regional Orders, Building Security in a New World*, 1997, S. 20–42 (28 ff.), skeptisch *Paragh Khanna*, *Der Kampf um die Zweite Welt*, 2008, S. 387f., verneinend *Buzan/Waeber* (Fn. 14), S. 172, die überdies auch einen "Overlay" durch China ausschließen.

97 Menschenrechte sind, es sei zum wiederholten Male gesagt, kein typisch westliches Konstrukt. Sie zielen auf die Begrenzung von Herrschaftsstrukturen und die Sicherung persönlicher Entfaltungsmöglichkeiten, sind also im Wortsinne human. Das konnte „im Westen“ nur gegen starke Widerstände im Staat und in der Gesellschaft etabliert und weitgehend akzeptiert werden. Der mit Menschenrechten einhergehende Modernisierungs- und Veränderungseffekt führt immer zu Reibungen, weshalb Menschenrechte zwar in keiner Kultur selbstverständlich, aber letztendlich in jeder Kultur möglich sind, so treffend *Heiner Bielefeldt*, *Philosophie der Menschenrechte, Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*, 1998, S. 121 ff. Vgl. auch *Weiß* (Fn. 2), S. 70 ff.

arbeitet, desto intensiver kann die Kontrolle werden und auf diesem Wege eine integrierende Wirkung entfalten. Dies muss aber nicht zwingend so sein, wenn Staaten einem konservativen Ansatz folgen und den Kompetenzzuwachs der Kontrollmechanismen begrenzen.

Die Funktion von Regionalsystemen, einen effektiveren Schutz der Menschenrechte zu ermöglichen, erfordert eine angemessene Ausstattung der beteiligten Einrichtungen und Organe sowie die Kooperationsbereit-

schaft der Mitglied- beziehungsweise Vertragsstaaten. Je bekannter und akzeptierter die Mechanismen in den Gesellschaften sind, desto eher werden sie auch in Anspruch genommen.

Wünschenswert ist es in jedem Fall, die Kommunikation mit der UN-Ebene besser zu kanalisieren und wechselseitige Einflüsse zu ermöglichen und positiv zu verarbeiten. Außerdem soll regionaler Menschenrechtsschutz universelle Verpflichtungen stärken und nicht kulturellrelativistisch schmälern.