



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Die Bildungsartikel und ihre praktische Umsetzung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
- Binnenvertreibung als Angelegenheit des Völkerrechts
- Die Durchsetzung von Menschenrechten vor US-Gerichten nach dem *Kiobel*-Urteil

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Die Bildungsartikel und ihre praktische Umsetzung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
- Binnenvertreibung als Angelegenheit des Völkerrechts
- Die Durchsetzung von Menschenrechten vor US-Gerichten nach dem *Kiobel*-Urteil

19. Jahrgang 2014 | Heft 1

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2014

<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)

Lutz Römer

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Editorial | 4 |
| BEITRÄGE: | |
| Susanna Suelmann-Kinz Die Bildungsartikel und ihre praktische Umsetzung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen..... | 5 |
| Viola Teubert Binnenvertreibung als Angelegenheit des Völkerrechts | 18 |
| BERICHTE UND DOKUMENTATION: | |
| Christian Gammelin Die Durchsetzung von Menschenrechten vor US-Gerichten nach dem <i>Kiobel</i> -Urteil | 32 |
| Pascal Nägeler Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2013 – Teil I: Staatenberichtsverfahren | 42 |
| BUCHBESPRECHUNGEN UND LITERATURHINWEISE: | |
| <i>Juliane Seehase</i> , Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz (Haarhuis) | 58 |
| <i>Gilbert H. Gornig/Hans-Detlef Horn/Dietrich Murswiek</i> (Hrsg.), Das Selbstbestimmungs- recht der Völker – eine Problemschau (Klein)..... | 60 |
| <i>Christopher P. Schmidt</i> , Grund- und Menschenrechte in Europa. Das neue System des Grund- und Menschenrechtsschutzes in der Europäischen Union (Kugelman)..... | 64 |
| Autorenverzeichnis | 66 |

Editorial

Der neunzehnte Jahrgang des MenschenRechtsMagazins wird von zwei aktuellen Beiträgen eröffnet, in denen die Autorinnen die Ergebnisse ihrer jeweiligen Dissertationen präsentieren. *Susanna Suelmann-Kinz* untersucht, wie die Bildungsartikel in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention zu verstehen sind und wie sie praktisch umgesetzt werden (sollen). *Viola Teubert* setzt sich damit auseinander, inwieweit Binnenvertreibung heute als Angelegenheit des Völkerrechts zu betrachten ist.

Der Berichtsteil wird von einem Beitrag von *Christian Gammel* eröffnet, der sich mit der Durchsetzung von Menschenrechten vor US-Gerichten nach dem *Kiobel*-Urteil befasst. *Pascal Nägeler* legt den regelmäßig erscheinenden Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vor. Der hier abgedruckte erste Teil handelt von den Staatenberichtsverfahren des Jahres 2013.

Die Buchbesprechungen vermitteln einen Eindruck von aktuell behandelten Völker- und Europarechtsthemen mit Grund- und Menschenrechtsbezug.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.



The image shows three handwritten signatures in black ink. From left to right: the first signature is 'Norman', the second is 'VfP', and the third is 'Lutz Römg'. The signatures are written in a cursive, flowing style.

Die Bildungsartikel und ihre praktische Umsetzung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen*

Susanna Suelmann-Kinz

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Kerninhalte und generelle Bedeutung des völkerrechtlich garantierten Rechts auf Bildung
- III. Vergleich der Bildungsartikel in den behandelten Konventionen
- IV. Durchsetzungsmechanismen
- V. Wertende inhaltliche Analyse der Concluding Observations zum Thema Bildung
- VI. Fazit

I. Einführung

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen dahingehend weiterentwickelt, neben Menschenrechtsverträgen, die für jedermann gültig sind (wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹ sowie dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²), auch dem Schutz bestimmter Personengruppen eigene Menschenrechts-

übereinkommen zu widmen. So wurde am 18. Dezember 1979 von der UN-Generalversammlung die Frauenrechtskonvention verabschiedet, die am 3. September 1981 in Kraft trat.³ Fast genau zehn Jahre später, am 20. November 1989, wurde mit der Kinderrechtskonvention ein Instrument zum Schutz von Minderjährigen durch die Generalversammlung verabschiedet.⁴ Auch Menschen mit Behinderungen kämpften lange Zeit darum, ein verbindliches Übereinkommen zum Schutz ihrer Rechte auf UN-Ebene zu erreichen.⁵ Am 13. Dezember 2006 zahlten sich diese Bemühungen mit der Annahme des Vertragstextes der Behindertenrechtskonvention durch die UN-Generalversammlung endlich aus.⁶

Inzwischen können diese drei Menschenrechtsübereinkommen eine enorme Erfolgsgeschichte aufweisen, die sich insbesondere an ihrer hohen Ratifizierungsquote festmachen lässt. So hat die Frauenrechtskonvention momentan 188 Vertragspartei-

* Dieser Aufsatz stellt eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse aus der von der Verfasserin unter dem Namen *Susanna Suelmann* veröffentlichten Dissertation „Bildung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen“, Verlag Dr. Kovač, 2013, dar.

¹ International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3. BGBl. 1973 II, S. 1570.

³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, UN-Dok. A/Res/34/180; UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 647 (im Folgenden CEDAW).

⁴ Convention on the Rights of the Child, UN-Dok. A/Res/44/25; UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 121 (im Folgenden CRC).

⁵ Vgl. hierfür *Lauri Philipp Rothfritz*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen – Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 104-115.

⁶ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN-Dok. A/Res/61/106; UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419 (im Folgenden CRPD).

en, während die Kinderrechtskonvention mit ihren 194 Vertragsparteien das Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen darstellt, welches am meisten für sich beanspruchen kann, universell gültig zu sein.⁷ Auch die Behindertenrechtskonvention hat mit 145 Vertragsparteien (darunter sogar die EU)⁸ eine große weltweite Akzeptanz erfahren; zudem stellt sie die Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen dar, welche die höchste Unterzeichnerzahl in den ersten zwei Jahren ihrer Existenz aufweisen kann.⁹

Doch gerade in Bildungsfragen werden diese drei Personengruppen immer noch benachteiligt – häufig auch dann, wenn sie einer multiplen Diskriminierung ausgesetzt sind, wie etwa Mädchen mit Behinderungen. Die weltweite Alphabetisierungsrate entspricht bei 15- bis 24-jährigen Frauen nur 87 %.¹⁰ Weltweit besuchen Millionen von Mädchen nicht die Schule;¹¹ in Eritrea etwa liegt die Einschulungsrate in der Grundschule für Mädchen nur bei 33 %, für Jungen ebenfalls lediglich bei 35 %.¹² Auch Kindern mit Behinderungen wird in vielen Staaten der Bildungszugang verwehrt (insbesondere in Entwicklungsländern, wo die Mehrheit der Kinder mit Behinderungen Analphabeten sind).¹³ Da-

her stellt sich die berechtigte Frage, inwiefern die von den Vereinten Nationen kreierte Menschenrechtsverträge zum Schutz von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderungen geeignet sind, diesen Menschenrechtsverletzungen in Theorie und Praxis entgegenzuwirken und Bildungsdefizite zu beseitigen.

II. Kerninhalte und generelle Bedeutung des völkerrechtlich garantierten Rechts auf Bildung

Unabhängig davon, welche Definition man dem Begriff „Bildung“ beziehungsweise „education“ zugrunde legt,¹⁴ kann man für die Kerninhalte des Rechts auf Bildung auf das von der ehemaligen UN-Sonderberichterstatterin für Bildung *Katarina Tomasevski* entwickelte „4 A's“-Schema zurückgreifen. So müssen die Staaten Bildung allen Menschen gegenüber verfügbar („available“), zugänglich („accessible“), akzeptierbar („acceptable“) und adaptierbar („adaptable“) gestalten.¹⁵

Der Bekanntheitsgrad des Rechts auf Bildung als Völkerrecht ist relativ gering, obwohl es im internationalen Menschenrechtsschutz fest etabliert ist.¹⁶ Nichtsdestotrotz kommt diesem Recht eine enorme Bedeutung zu. Bildung ist notwendig, um die Wahrnehmung anderer Menschenrechte zu ermöglichen,¹⁷ da diese oftmals von einem Mindestmaß an Bildung – wie etwa

⁷ Vgl. UN-Dok. A/Res/50/155, wo schon bei 182 Vertragsstaaten eine Zahl nahe der universellen Ratifikation angenommen wird.

⁸ Vgl. ausführlich zur Rolle der EU in den Vertragsverhandlungen *Gráinne De Búrca*, *The European Union in the Negotiation of the UN Disability Convention*, *European Law Review* 35 (2010), S. 174-196.

⁹ *Theresia Degener*, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie*, Vereinte Nationen 2010, S. 57-63 (S. 57).

¹⁰ UNICEF-Report 2013 mit allen Daten zur Situation der Kinder in der Welt, *Das Recht auf Zukunft*, S. 182.

¹¹ UNESCO, *Education for All Global Monitoring Report – Literacy for Life 2006*, S. 19, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141639e.pdf>.

¹² UNICEF-Report 2013 (Fn. 10), S. 177.

¹³ UN-Dok. CRC/C/GC/9, Nr. 1.

¹⁴ Siehe für einen Überblick über die Definitionsansätze etwa *Douglas Hodgson*, *The Human Right to Education*, 1998, S. 3f.

¹⁵ *Katarina Tomasevski*, *Education Denied – Costs and Remedies*, 2003, S. 51f.

¹⁶ *Fons Coomans*, *In Search of the Core Content of the Right to Education*, in: *Audrey Chapman/Sage Russell* (Hrsg.), *Core Obligations – Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, 2002, S. 217-246 (S. 219).

¹⁷ *Karl-Peter Fritzsche*, *Menschenrechtsbildung im Aufwind*, in: *Bernd Overwien/Annedore Pregel* (Hrsg.), *Recht auf Bildung – Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland*, 2007, S. 80-96 (S. 80).

der Fähigkeit zu lesen – abhängen.¹⁸ So stellte UNICEF in seinem Bericht im Jahre 1999 die Prognose auf, dass Analphabeten im 21. Jahrhundert unter anderem mit größerer Armut, schlechteren Gesundheitsbedingungen sowie einer höheren Kindersterblichkeitsrate konfrontiert würden.¹⁹

Folglich kann dem Recht auf Bildung eine „Ausstrahlungswirkung auf alle Lebensbereiche“ attestiert werden.²⁰ Das Recht auf Bildung gilt dabei für jedermann, obwohl Bildung naturgemäß vor allem Minderjährigen zugute kommt.²¹ Weiterhin ist es das einzige Menschenrecht, welches man allen drei Generationen von Menschenrechten zuordnen kann.²²

III. Vergleich der Bildungsartikel in den behandelten Konventionen

Alle drei Konventionen legen großen Wert darauf, der von ihnen geschützten Bildungsgruppe den Zugang zur Bildung zu gewährleisten. So widmen die Frauen- und die Behindertenrechtskonvention diesem Thema jeweils einen Artikel (Art. 10 CEDAW beziehungsweise Art. 24 CRPD), während die Kinderrechtskonvention differenziert zwischen ihren allgemeinen Bestimmungen zum Recht auf Bildung (Art. 28 CRC) sowie den Zielen der Bildung (Art. 29 CRC).

Die Struktur dieser Bildungsartikel stellt sich dabei als relativ ähnlich dar. Nach einem allgemeinen sowie abstrakten Eingangssatz werden konkret zu ergreifende Maßnahmen (im Fall der Behinderten-

rechtskonvention in Art. 24 Abs. 2 CRPD nach den im ersten Absatz aufgezählten Bildungszielen) in Unterabsätzen genannt. Dabei sind diese Maßnahmen mit absteigender Wichtigkeit aufgelistet: So wird der für den Bildungszugang unerlässliche (Primär-)Schulbesuch in allen drei Konventionen als Schwerpunkt des Bildungszugangs zuerst aufzählt, während Aspekte wie etwa die in der Frauenrechtskonvention normierte aktive Teilnahme am Sport (Art. 10 lit. g CEDAW), die von geringerer Bedeutung für den Bildungszugang sind, am Ende dieser zu ergreifenden Maßnahmen stehen. Nur die Frauen- und die Kinderrechtskonvention leiten dabei diese zu ergreifenden Maßnahmen mit dem Wort „insbesondere“ ein. Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass das Fehlen dieses Wortes bei der Behindertenrechtskonvention suggerieren soll, dass die konkret zu ergreifenden Maßnahmen abschließend sind und keinen Raum für weitere, nicht normierte Ansätze lassen.

Die konkret zu ergreifenden Maßnahmen werden teilweise durch weitere Absätze ergänzt, die speziell auf die Belange der zu schützenden Personengruppe eingehen. Als Beispiel kann hierfür der Erwerb lebenspraktischer Fähigkeiten und sozialer Kompetenzen für Menschen mit Behinderungen (wie etwa das Erlernen von Brailleschrift für Blinde und Gebärdensprache für Gehörlose) in Art. 24 Abs. 3 CRPD genannt werden.

Gemeinsam haben diese drei Menschenrechtskonventionen ihre Zielsetzung, die Bildung der von ihnen jeweils geschützten Personengruppe sicherzustellen. Ihr Ansatz ist dabei jedoch unterschiedlich und spiegelt den Charakter des jeweiligen Übereinkommens wider.

Hierfür ist es zunächst wichtig, den jeweiligen Charakter des Übereinkommens zu verstehen. Die Frauenrechtskonvention dient der Gleichsetzung von Frau und Mann; sie möchte die Gleichberechtigung der Geschlechter gewährleisten und ist daher als ein reines Antidiskriminierungs-

¹⁸ Manfred Nowak, *The Right to Education*, in: Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2. Aufl. 2001, S. 245-271 (S. 245).

¹⁹ UNICEF-Report 1999 zur Situation der Kinder in der Welt, *Das Recht auf Bildung*, S. 11ff.

²⁰ Rothfritz (Fn. 5), S. 399.

²¹ Hodgson (Fn. 14), S. 5.

²² Nowak (Fn. 18), S. 252; ausführlicher Suelmann, *Bildung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen*, 2013, S. 17f.

übereinkommen einzustufen.²³ Die Kinderrechtskonvention ist hingegen als eine umfassende inhaltliche Konvention zu charakterisieren.²⁴ Daher verfolgt sie einen materiellrechtlichen Charakter, auch wenn in Art. 2 CRC ein Diskriminierungsverbot aufgestellt wird. Dieses ist jedoch als Annex²⁵ zu den materiellen Rechten zu sehen und nicht als ein autonomes Prinzip.²⁶ Die Tatsache, dass die Kinderrechtskonvention einen materiellrechtlichen Charakter hat, hängt auch gerade damit zusammen, dass eine adäquate Vergleichsgruppe für Kinder fehlt. Bei Frauen drängt es sich auf, diese mit ihren männlichen Gegenübern zu vergleichen. Kinder hingegen können lediglich mit Erwachsenen verglichen werden und benötigen daher einen Schutz, der gerade nicht auf eine Gleichberechtigung mit Erwachsenen abzielt, sondern die Kinder altersangemessen behandelt und ihnen dennoch eigene Rechte zugesteht. Menschen mit Behinderungen haben jedoch mit den Menschen ohne Behinderungen eine direkte Vergleichsgruppe, weshalb die Behindertenrechtskonvention insofern ein Novum darstellt, als dass sie beide Ansätze miteinander kombiniert und daher als eine „Hybridfassung“ einzuordnen ist.²⁷

Die Frauenrechtskonvention trägt ihrem Charakter als reines Antidiskriminierungsinstrument in dem der Bildung gewidmeten Art. 10 CEDAW insofern Rechnung, als dass dieser sich darauf beschränkt, im Bildungsbereich die Gleichberechtigung zwi-

schen Frau und Mann zu erreichen.²⁸ Ein konkretes Niveau an Bildung wird hingegen nicht vorgeschrieben. Ebenso wenig normiert die Frauenrechtskonvention ein Recht der Frau auf Bildung. Zwar ist dies konsequent im Hinblick auf den antidiskriminierenden Charakter des Übereinkommens, jedoch hätte ein solches Recht auf Bildung – insbesondere aus heutiger Perspektive – auch erwähnt werden können, ohne diesen Charakter zu gefährden. Als Argument hierfür ist die Tatsache anzuführen, dass es im Völkerrecht inzwischen unstrittig ist, dass Frauen ein solches Recht auf Bildung zusteht.²⁹ Zudem nimmt auch der benachbarte Art. 11 CEDAW explizit auf das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Recht eines jeden Menschen Bezug und normiert insofern die Gleichberechtigung.

Art. 28 CRC entspricht dem Charakter der Kinderrechtskonvention als Instrument zur Normierung materiellrechtlicher Garantien, indem dieser Artikel zu Anfang die Anerkennung des Rechts auf Bildung ausdrücklich formuliert und die für die erfolgreiche Verwirklichung dieses Rechts erforderlichen Maßnahmen auflistet. Darauf, eine Antidiskriminierungskomponente in den Bildungsartikel zu integrieren, verzichtet Art. 28 CRC allerdings – was angesichts der Tatsache, dass diese Komponente schon in Art. 2 Abs. 1 CRC enthalten ist, konsequent ist.

Die Behindertenrechtskonvention hingegen nimmt in ihrem Bildungsartikel ausdrücklich auf das Recht auf Bildung Bezug (Art. 24 Abs. 1 S. 1 CRPD). Zudem normiert sie, dass dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancen-

²³ Vgl. *Degener* (Fn. 9), S. 58; ebenso *Frédéric Mégret*, *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?*, in: HRQ 30 (2008), S. 494-516 (S. 501).

²⁴ Vgl. *Degener* (Fn. 9), S. 58.

²⁵ *Anne F. Bayefsky*, *The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law*, in: *Human Rights Law Journal* 11 (1990), S. 1-34 (S. 4).

²⁶ *Samantha Besson*, *The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child*, in: *International Journal of Children's Rights* 13 (2005), S. 433-461 (S. 447).

²⁷ *Degener* (Fn. 9), S. 58.

²⁸ Für eine umfangreiche Analyse des Art. 10 CEDAW siehe auch *Fareda Banda*, *Article 10*, in: *Marsha A. Freeman/Christine Chinkin/Beate Rudolf* (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – A Commentary*, 2012, S. 253-278.

²⁹ *Margaret Galey*, *Women and Education*, in: *Kelly D. Askin/Doreen M. Koenig* (Hrsg.), *Women and International Human Rights Law*, Bd. 1, 1999, S. 403-439 (S. 413).

gleichheit zu verwirklichen sei (Art. 24 Abs. 1 S. 2 CRPD). Sie vereint folglich in ihrem Bildungsartikel die materiellrechtliche und die antidiskriminierende Komponente, was ihren Charakter als „Hybrid“ bestätigt. Dieser Wortlaut ist im Gegensatz zu den beiden anderen Bildungsartikeln als der progressivste und umfangreichste einzustufen. Dies unterstützt auch die These, dass die Behindertenrechtskonvention als jüngstes der drei Übereinkommen den besten Schutz für die jeweilige Personengruppe aufweist.

Dadurch, dass die Frauenrechtskonvention als Antidiskriminierungsübereinkommen ohne materiellrechtliche Garantien konzipiert ist, ist es auch nicht verwunderlich, dass nur die Kinder- und die Behindertenrechtskonvention ausdrücklich die Primärschulpflicht statuieren (Art. 28 Abs. 1 lit. a CRC sowie Art. 24 Abs. 2 lit. a CRPD). Hiermit einher geht die Unentgeltlichkeit der schulischen Ausbildung, die ebenfalls beide Konventionen zumindest für die Grundschule verbindlich festlegen. Die Kinderrechtskonvention stellt bezüglich der Unentgeltlichkeit des Unterrichts das fortschrittlichste der drei Übereinkommen dar, indem die Unentgeltlichkeit an weiterführenden Schulen (neben der Unentgeltlichkeit der Primärschule) in Art. 28 Abs. 1 lit. b CRC zumindest vorgeschlagen wird.

Den Zielen der Bildung wird in der Kinderrechtskonvention (wo ihnen mit Art. 29 CRC ein eigener Artikel gewidmet wird) sowie in der Behindertenrechtskonvention (wo die Ziele der Bildung im ersten Absatz stehen) besondere Bedeutung eingeräumt. Dabei sind gewisse Bildungsziele in beiden Übereinkommen aufgelistet, wie etwa die volle Entfaltung der Persönlichkeit, der Begabung und der geistigen sowie körperlichen Fähigkeiten. Andere Bildungsziele gehen hingegen direkt auf die Bedürfnisse der jeweils zu schützenden Gruppe ein, wie etwa die Stärkung des Bewusstseins der Würde in der Behindertenrechtskonvention. Gerade Menschen mit Behinderungen laufen im Alltag Gefahr, aufgrund ihrer Behinderung stigmatisiert und gede-

mütigt zu werden; dem soll dieses Bildungsziel entgegenwirken.

Die Frauenrechtskonvention verzichtet im Gegensatz zu den beiden anderen Übereinkommen auf die explizite Normierung von Bildungszielen, sodass man das umfassende Ziel des Art. 10 CEDAW (die Gleichberechtigung von Frauen mit Männern im Bildungsbereich) lediglich zwischen den Zeilen herauslesen kann.

Unterschiede zwischen den Bildungsartikeln der drei Menschenrechtsverträge liegen naturgemäß besonders häufig dort vor, wo der Vertragswortlaut ausdrücklich auf die Bedürfnisse der jeweils zu schützenden Personengruppe eingeht. So dominiert in Art. 24 CRPD der Gedanke der inklusiven Beschulung, worauf die beiden anderen Übereinkommen in ihren Bildungsartikeln mit keinem Wort eingehen. Dieses Konzept ist abzugrenzen von der integrativen Beschulung, bei der zwar Schüler mit und ohne Behinderungen gemeinsam unterrichtet werden, jedoch eine Anpassung der Schüler mit Behinderungen an die bestehenden Schulstrukturen erfolgen muss.³⁰ Hingegen werden bei der inklusiven Beschulung die Unterschiede zwischen den Schülern mit und ohne Behinderungen nicht als Belastung, sondern als eine Bereicherung (also positiv) gesehen.³¹ Demzufolge setzt die inklusive Beschulung eine „systematische Veränderung im Schulwesen“ und einen lernzieldifferenzierten Unterricht voraus,³² was auch bedeutet, dass Sonderschulen zwar nicht ausdrücklich verboten sind, aber die Ausnahme und nicht die Regel darstellen sollen.³³ Der in der amtlichen deutschen Übersetzung benutzte Wortlaut der „integrativen Beschul-

³⁰ Ralf Poscher/Johannes Rux/Thomas Langer, Von der Integration zur Inklusion – Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung, 2008, S. 24.

³¹ Poscher/Rux/Langer (Fn. 30), S. 25.

³² Poscher/Rux/Langer (Fn. 30), S. 25.

³³ Theresia Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, in: RdJB 2009, S. 200-219 (S. 217).

lung“ ist daher aufgrund seiner Missverständlichkeit äußerst kritisch zu sehen.³⁴

Bedenkenswert ist weiterhin, dass keine der drei Konventionen auf den Nutzen und das Erfordernis einer bilingualen Ausbildung eingeht, welche gerade in der heutigen Zeit von großer Bedeutung ist.

IV. Durchsetzungsmechanismen

Große Gemeinsamkeiten unter den drei Konventionen bestehen in der Ausgestaltung ihrer Durchsetzungsmechanismen. Über die Einhaltung der Menschenrechtsübereinkommen wacht jeweils ein Ausschuss, der aus Sachverständigen der Vertragsparteien zusammengesetzt ist, die von den Vertragsstaaten gewählt werden. Dabei ist der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss, Art. 17 Abs. 1 CEDAW) größer als die jeweiligen Ausschüsse zu den anderen beiden Konventionen. Der CEDAW-Ausschuss besteht aus 23 Experten, während sich der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC-Ausschuss, Art. 43 Abs. 1 CRC) und der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD-Ausschuss, Art. 34 Abs. 1 CRPD) nur aus 18 Sachverständigen zusammensetzen. Obwohl die Sachverständigen jeweils Staatsangehörige eines Vertragsstaates sind, ist vorgeschrieben, dass die Experten „in persönlicher Eigenschaft“ tätig werden und dadurch gerade nicht weisungsgebunden sind (Art. 17 Abs. 1 CEDAW, Art. 43 Abs. 2 CRC, Art. 34 Abs. 3 CRPD).

Es verwundert nicht, dass die Ausschussmitglieder oftmals zu der von der Konvention geschützten Personengruppe gehören. So besteht der CEDAW-Ausschuss nahezu immer vollständig aus Frauen,³⁵ im CRPD-

Ausschuss hingegen finden sich viele Menschen mit Behinderungen. Lediglich im CRC-Ausschuss sind naturgemäß keine Mitglieder der betroffenen Personengruppe vorhanden, da Kinder noch nicht die nötige Reife für die Bewältigung der komplexen Aufgaben des Ausschusses aufweisen.

Bei der geheimen Wahl der Experten soll nach allen drei Konventionen eine gerechte geographische Verteilung sowie die Vertretung der wichtigsten Rechtssysteme erfolgen (Art. 17 Abs. 1 CEDAW, Art. 43 Abs. 2 CRC, Art. 34 Abs. 4 CRPD). Lediglich in der Behindertenrechtskonvention wird zudem eine ausgewogene Verteilung der Geschlechter bei der Wahl der Ausschussmitglieder normiert (Art. 34 Abs. 4 CRPD). Dass eine solche Vorschrift in der auf eine Gleichberechtigung der Geschlechter zielenden Frauenrechtskonvention fehlt, lässt sich damit erklären, dass ansonsten eine nicht unerhebliche Anzahl von Männern über die Situation der tatsächlich betroffenen Frauen entscheiden würde. Hingegen wäre ein solcher Hinweis bezüglich des CRC-Ausschusses in der Kinderrechtskonvention wünschenswert gewesen.

Die Hauptaufgabe der Ausschüsse ist die Überprüfung der von den Vertragsparteien eingereichten Berichte über die Situation im eigenen Land. Dieser Berichtspflicht müssen die Staaten alle fünf Jahre bei der Kinderrechtskonvention nachkommen (Art. 44 Abs. 1 lit. b CRC), bei der Frauen- und der Behindertenrechtskonvention hingegen alle vier Jahre und so oft es der jeweilige Ausschuss verlangt (Art. 18 Abs. 1 lit. b CEDAW, Art. 35 Abs. 2 CRPD). Nach Einreichung des Berichts erfolgt ein „konstruktiver Dialog“ (das heißt ein Dialog, bei dem auf Verurteilungen verzichtet wird)³⁶

³⁴ Dies bemängelte auch der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Concluding Observations zum Staatenbericht Österreichs, UN-Dok. CRPD/C/AUT/CO/1, Nr. 40.

³⁵ *Silvia Cartwright*, The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, in: Kelly D. Askin/Dorean M. Koenig (Hrsg.), *Women and International Human Rights Law*,

Vol. 2, 2000, S. 165-181 (S. 167); so auch momentan, wo nur ein Mitglied männlich ist (*Niklas Bruun* aus Finnland).

³⁶ *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN-Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW-Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, in: Doris König et. al (Hrsg.), *Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten*

zwischen dem jeweiligen Ausschuss und dem Vertragsstaat, auf dessen Grundlage der Ausschuss dann seine abschließenden Bemerkungen („Concluding Observations“) veröffentlicht.

Als problematisch erweisen sich bei diesem Durchsetzungsmechanismus insbesondere zwei Aspekte. So ist es als kritisch einzuordnen, dass die Berichte in der Praxis von den einzelnen Vertragsparteien oftmals unterschiedlich verfasst werden und manche Staaten die hierfür erforderlichen Bemühungen nicht unternehmen.³⁷ Die Ausschüsse sind daher im erheblichen Umfang auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft (insbesondere auf die so genannten „Schattenberichte“ der Nichtregierungsorganisationen) angewiesen. Zudem können die Ausschüsse aufgrund ihrer hohen Anzahl an Vertragsparteien und limitierten Sitzungszeit gar nicht zügig genug alle Staatenberichte analysieren, die eingereicht werden. Es erfolgt daher ein erheblicher Rückstau dieser Staatenberichte über mehrere Jahre.³⁸ Insofern wird die Problematik der Entwicklung, dass zahlreiche Vertragsparteien ihre Berichte bisher gar nicht oder im Regelfall zu spät abgeben, zwangsläufig relativiert. Zwar ist das verspätete Abgeben von Staatenberichten insofern kritisch zu sehen, als dass dies unter anderem zu einer Aushöhlung der Glaubwürdigkeit

des gesamten Verfahrens führt.³⁹ Andererseits liefen die Ausschüsse Gefahr, wenn alle Vertragsparteien ihre Berichte immer pünktlich abgeben würden, mit der ihnen momentan zustehenden Sitzungszeit noch mehr überfordert zu sein, sodass sich der Rückstau erheblich vergrößern würde.

Weiterhin ist problematisch, dass im Wortlaut der Frauen- und Kinderrechtskonvention keine Konsequenzen für die Vertragsstaaten vorgesehen sind, die der Pflicht zur Abgabe von Staatenberichten nicht nachkommen. Hier ist die Behindertenrechtskonvention mit der Regelung des Art. 36 Abs. 2 CRPD als fortschrittlicher einzuordnen. Dieser sieht vor, dass im Rahmen einer so genannten „review procedure“ bei einem erheblichen Rückstand eines Vertragsstaates eine Überprüfung der Konventionsumsetzung anhand der anderweitig zur Verfügung stehenden (nichtstaatlichen!) Informationen erfolgen kann, sofern der Vertragsstaat nach einer diesbezüglich Mitteilung nicht innerhalb von drei Monaten seinen Bericht vorlegt.⁴⁰

Das Staatenberichtsverfahren wird ergänzt durch die in den Zusatzprotokollen zu den einzelnen Konventionen geregelten weiteren Überwachungsmechanismen. Aufgrund der Tatsache, dass lange die Justiziabilität bestimmter Rechte in der Frauen- und Kinderrechtskonvention hinterfragt wurde,⁴¹ mussten die zu diesen Übereinkommen gehörenden und weitere Durchsetzungsmechanismen normierenden Zusatzprotokolle („Optional Protocol“, im Folgenden: CEDAW-OP⁴² und CRC-OP⁴³)

Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, 2004, S. 37-64 (S. 50).

³⁷ *Manfred Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 2002, S. 111; siehe ebenfalls für die Situation beim CEDAW-Ausschuss *Ineke Boerefijn*, Article 18, in: Marsha A. Freeman/Christine Chinkin/Beate Rudolf (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – A Commentary*, 2012, S. 489-507 (S. 505).

³⁸ Siehe für die Situation beim CEDAW-Ausschuss *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes – Der CEDAW und seine Arbeitsmethoden: Probleme, Herausforderungen und mögliche Lösungen, in: *Vereinte Nationen* 2004, S. 11-17 (S. 13f.); für den CRC-Ausschuss *Lothar Krappmann*, Kinderrechte im Dialog durchsetzen? Die Arbeit des UN-Kinderrechtsausschusses, *RdJB* 2006, S. 153-164 (S. 158).

³⁹ *Gerd Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998, S. 162.

⁴⁰ *Poscher/Rux/Langer* (Fn. 30), S. 42.

⁴¹ Siehe etwa *Mireille G. E. Bijnsdorp*, The Strength of the Optional Protocol to the United Nations Women’s Convention, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 18 (2000), S. 329-355 (337-342).

⁴² Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 6. Oktober 1999, UN-Dok. A/Res/54/4; UNTS Bd. 2131, S. 83; BGBl. 2001 II, S. 1237.

hart erkämpft werden. Lediglich bei der Behindertenrechtskonvention wurde das Zusatzprotokoll (CRPD-OP⁴⁴) zeitgleich mit der Konvention entworfen. Diese Zusatzprotokolle bieten den Vertragsparteien der jeweiligen Konvention die Möglichkeit, sich freiwillig weiteren Verpflichtungen beziehungsweise Kontrollmechanismen zu unterwerfen. Das lange Zeit umstrittene⁴⁵ dritte Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention CRC-OP3 ist am 19. Dezember 2011 durch die Generalversammlung verabschiedet worden und am 14. April 2014 in Kraft getreten.⁴⁶

Ein äußerst wichtiges weiteres Überwachungsinstrument, welches in den jeweiligen Zusatzprotokollen enthalten ist, stellt das Individualbeschwerdeverfahren dar (Art. 1ff. CEDAW-OP, Art. 5ff. CRC-OP3, Art. 1ff. CRPD-OP). Dieses bietet einer Einzelperson die Möglichkeit, vor dem Ausschuss eine Beschwerde gegen einen Vertragsstaat zu führen, wenn dieser den Menschenrechtsvertrag aus ihrer Sicht verletzt hat und sie selbst unmittelbar betroffen ist.⁴⁷ Das Individualbeschwerdeverfahren ist noch ein recht junges Verfahren, welches sich zunächst auf regionaler Ebene etablierte, und erst allmählich auf der internationalen Ebene umfassende Akzeptanz findet.⁴⁸ In der Praxis liegt der

Schwerpunkt der Ausschusstätigkeit jedoch eher nicht auf diesen Beschwerden Einzelner,⁴⁹ sondern auf der Analyse der Staatenberichte.

Problematisch sind die Rechtsfolgen einer erfolgreichen Individualbeschwerde, da die Entscheidung des Ausschusses gerade kein Urteil im engeren Sinne darstellt.⁵⁰ Allerdings werden die Staaten immerhin in eine Rechtfertigungssituation gedrängt, die – mithilfe der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit – die Staaten oftmals dazu bewegen könnte, ihren Verpflichtungen doch noch nachzukommen.⁵¹

Einen weiteren Überwachungsmechanismus stellt das Untersuchungsverfahren dar, welches ebenfalls in den Zusatzprotokollen zu den jeweiligen Konventionen geregelt ist (Art. 8 Abs. 1 CEDAW-OP, Art. 13 Abs. 1 CRC-OP3, Art. 6 Abs. 1 CRPD-OP) und somit einen gemeinsamen neuen Standard im Menschenrechtsregime darstellt. Dies lässt sich auch an der Tatsache festmachen, dass sich dieses Verfahren, obwohl es bei den Verhandlungen zum Zusatzprotokoll der Behindertenrechtskonvention noch heftig umstritten war,⁵² jetzt wenige Jahre später im neuen Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention wieder findet. Das Untersuchungsverfahren setzt voraus, dass der jeweilige Ausschuss zuverlässige Angaben erhält, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der Rechte aus dem jeweiligen Übereinkommen durch einen Vertragsstaat hindeuten. In der Praxis geben vor allem Nichtregierungsorganisationen und die Medien diese Hinweise.⁵³ In der

⁴³ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure vom 19. Dezember 2011, UN-Dok. A/Res/66/138; von der Bundesrepublik Deutschland am 28. Februar 2013 ratifiziert.

⁴⁴ Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, UN-Dok. A/Res/61/106; BGBl. 2008 II, S. 1419.

⁴⁵ Vgl. hierzu *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? – Zur Eintragbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform, MRM 2001, S. 85-97.

⁴⁶ Siehe ausführlich zum CRC-OP3 *Tillmann Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, in: MRM 2011, S. 115-128.

⁴⁷ *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, S. 7, Rn. 12.

⁴⁸ Vgl. *Anna Golze*, Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung je-

der Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: *Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider* (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 511-533 (S. 514).

⁴⁹ So behandelt etwa der CRPD-Ausschuss seit der siebten Sitzung im April 2012 eine Individualbeschwerde pro Sitzung.

⁵⁰ Siehe ausführlich hierzu *Weiß* (Fn. 45), S. 93.

⁵¹ *Weiß* (Fn. 45), S. 93.

⁵² *Degener* (Fn. 9), S. 61.

⁵³ *Golze* (Fn. 48), S. 531.

Folge fordert der jeweilige Ausschuss den betroffenen Vertragsstaat zur Mitwirkung an der Überprüfung dieser Hinweise und zu einer Stellungnahme auf. Der wichtigste Unterschied zur Individualbeschwerde liegt daher in der Tatsache, dass das Untersuchungsverfahren von Amts wegen eingeleitet wird.⁵⁴ Als weitere Maßnahme kann der Ausschuss nach Analyse der Stellungnahme des Staates eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und einen sofortigen Bericht an den Ausschuss zu erstatten. Hierbei kann auf eine „Fact Finding“-Mission vor Ort zurückgegriffen werden, sofern der Vertragsstaat einem Besuch durch die Ausschussmitglieder zu Untersuchungszwecken zustimmt. Die Zustimmung des Vertragsstaates ist hierbei aufgrund seiner territorialen Souveränität zwar erforderlich, aber kritisch zu sehen, da eine solche Zustimmung wohl vor allem immer dann erfolgen wird, wenn der Vertragsstaat vorher Vorkehrungen dafür getroffen hat, dass beim Besuch der Ausschussmitglieder keine belastenden Informationen entdeckt werden.⁵⁵ Die Ergebnisse dieser Untersuchung vor Ort werden dem Vertragsstaat sodann zugeleitet, der wiederum sechs Monate Zeit hat, um eine erneute Stellungnahme zu verfassen.

Das Untersuchungsverfahren ist allerdings aufgrund mehrerer Faktoren in seiner Wirkung begrenzt. So bieten alle drei Zusatzprotokolle den Vertragsstaaten die Möglichkeit, sich diesem Verfahren zu entziehen, indem sie eine so genannte „Opting out“-Klausel, das heißt eine fakultative Rücktrittsklausel, in die Protokolle integriert haben. Dieses Zugeständnis an die Vertragsstaaten verfolgt den Zweck, auch beim Zusatzprotokoll eine möglichst hohe Anzahl an Ratifikationen zu erreichen.⁵⁶

⁵⁴ Nowak (Fn. 37), S. 117.

⁵⁵ Rothfritz (Fn. 5), S. 144.

⁵⁶ Ebenso Brita Neuhold, Teil I: Internationale Dimensionen, in: Brita Neuhold/Renate Pirstner/Silvia Ulrich (Hrsg.), Menschenrechte – Frauenrechte: Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen, 2003, S. 19-164 (S. 62).

Weiterhin kommt das Verfahren bisher in der Praxis nur extrem selten zur Anwendung. Durch den CEDAW-Ausschuss wurde bisher erst eine einzige solche Untersuchung vorgenommen (über die Zustände in der Ciudad Juarez in Mexiko, wo viele Frauen getötet wurden oder verschwunden sind);⁵⁷ durch den CRDP-Ausschuss und – naturgemäß aufgrund des erst kürzlichen Inkrafttretens des dritten Zusatzprotokolls – durch den CRC-Ausschuss noch gar keine.

Die jeweiligen Übereinkommen sehen daneben auch einzelne Durchsetzungsmechanismen vor, die sich in den beiden anderen Menschenrechtsverträgen (beziehungsweise ihren Zusatzprotokollen) nicht wieder finden. Hier ist zunächst das Staatenbeschwerdeverfahren zu nennen, welches das neue Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention eingeführt hat (Art. 12 Abs. 1 CRC-OP3) und welches einem Vertragsstaat die Möglichkeit bietet, eine Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat einzureichen, weil dieser aus Sicht des Beschwerdestaates das Übereinkommen verletzt habe.⁵⁸ Die positiven Wirkungen dieses Überwachungsverfahrens werden sich jedoch aller Voraussicht nach in Grenzen halten, da die Vergangenheit gezeigt hat, dass solche Staatenbeschwerden aufgrund der erheblichen Belastung für die politischen Beziehungen der betroffenen Staaten extrem selten bei den UN-Menschenrechtsausschüssen eingereicht werden.⁵⁹

Eine wesentliche und begrüßenswerte Besonderheit stellt jedoch die Tatsache dar, dass die Behindertenrechtskonvention (im Gegensatz zu den beiden anderen Menschenrechtsübereinkommen) in Art. 33 CRPD Regelungen zur innerstaatlichen Durchführung und Überwachung normiert. Diese nationalen Durchsetzungsmechanismen bestehen aus drei Säulen: Staat-

⁵⁷ UN-Dok. CEDAW/C/2005/OP.8/Mexico.

⁵⁸ Schilling (Fn. 47), S. 7, Rn. 12.

⁵⁹ Vgl. Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 2005, S. 235.

liche Anlaufstellen, staatliche Koordinierungsmechanismen und ein System unabhängiger Mechanismen.⁶⁰ Im Rahmen der Vorgaben des Art. 33 CRPD haben die Vertragsstaaten hierbei einige Freiheiten bei der Ausgestaltung dieser Kontrollmechanismen. In Deutschland stellen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die staatliche Anlaufstelle und der Behindertenbeauftragte der Bundesregierung die Koordinierungsstelle dar. Dem Deutschen Institut für Menschenrechte wurde die unabhängige nationale Überwachung übertragen, welches daraufhin eine Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet hat.

V. Wertende inhaltliche Analyse der Concluding Observations zum Thema Bildung

Obwohl die einzelnen Konventionen von ihrem Charakter her unterschiedlich konzipiert sind (siehe oben), lassen sich diese Differenzen nicht so deutlich an den Concluding Observations als Umsetzung in der Praxis festmachen, wie dies zu erwarten gewesen wäre. Stattdessen ist festzustellen, dass die Ausschüsse oftmals auf die gleichen Aspekte eingehen und die Grenzen der einzelnen Konventionen teilweise aufgrund von – wohl politisch motivierten – Kompetenzüberschreitungen durch die Ausschüsse etwas zu verschwimmen drohen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Feststellungen und Entwicklungen vor allem an den Äußerungen vom CEDAW- und CRC-Ausschuss festzumachen sind; der CRPD-Ausschuss hat bisher in der kurzen Zeit seiner Existenz noch keine Anzahl an Concluding Observations hervorgebracht, die einem umfassenden Vergleich mit denen der beiden anderen Ausschüsse standhalten könnte.

Die Concluding Observations zu den einzelnen Staatenberichten werden von den drei Ausschüssen gleich aufgebaut. Zunächst gehen die Ausschüsse meist auf die Aspekte und Entwicklungen ein, die sie positiv herausstellen möchten („positive aspects“). Gerne loben der CEDAW- und CRC-Ausschuss dabei im Bildungsbereich mit einer sehr allgemein gehaltenen Formulierung die Erfolge und Errungenschaften im Bereich der Bildung.⁶¹ Zudem heben sie besonders häufig Gesetzesreformen im Bildungsbereich hervor.⁶² Weitere positive Aspekte sind etwa das Abschaffen der körperlichen Züchtigung in der Schule,⁶³ das Entfernen von Stereotypen aus den Schulbüchern und Lehrplänen⁶⁴ sowie ein Ansteigen der Schulbesuchsraten⁶⁵. Der CRPD-Ausschuss lobte bisher in den Concluding Observations zum Staatenbericht Spaniens den hohen Prozentsatz an Kindern mit Behinderungen, die im regulären Schulsystem eingeschult sind⁶⁶ – auch in Zukunft wird dieser Ausschuss wohl die Fortschritte der Staaten bei der Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems zu einem seiner zentralen Themen machen.

Selten (früher wesentlich häufiger als heutzutage) kommt es vor, dass nach dem Lob zu der Situation im Vertragsstaat die Faktoren dargestellt werden, die die Umsetzung der jeweiligen Konvention im Ver-

⁶⁰ Siehe hierzu *Gauthier De Beco*, Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe, S. 10, http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf.

⁶¹ Z.B. UN-Dok. A/53/38/Rev.1, Part 2, Nr. 364 (Südkorea); UN-Dok. A/61/38, Part 3, Nr. 378 (Jamaika); UN-Dok. CRC/C/69, Nr. 163 (Tschechien).

⁶² Z.B. UN-Dok. A/50/38, Nr. 95 (Bolivien); UN-Dok. A/60/38, Part 1, Nr. 269 (Paraguay); UN-Dok. CRC/C/50, Nr. 53 (Mongolei).

⁶³ Z.B. UN-Dok. CRC/C/103, Nr. 122 (Äthiopien); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 95 (i) (Großbritannien); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 553 (c) (Israel).

⁶⁴ Z.B. UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 1, Nr. 356 (Kolumbien); UN-Dok. A/57/38, Part 1, Nr. 271 (Sri Lanka); UN-Dok. CRC/C/108, Nr. 233 (Guatemala).

⁶⁵ Z.B. UN-Dok. A/57/38, Part 2, Nr. 187 (Tunesien); UN-Dok. CRC/C/100, Nr. 402 (Zentralafrikanische Republik); UN-Dok. CRC/C/111, Nr. 598 (Kap Verde).

⁶⁶ UN-Dok. CRPD/C/ESP/CO/1, Nr. 9.

tragsstaat erschweren („factors and difficulties“) und die daher bei der Bewertung der Umsetzungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Als solche wurden etwa speziell zum Thema Bildung die hohe Analphabetisierungsrate,⁶⁷ Armut⁶⁸ oder das Zerstören von Schulen durch Erdbeben⁶⁹ genannt.

Den Schwerpunkt der Concluding Observations stellen immer die kritischen Äußerungen („principals subjects of concern“) dar, die Hand in Hand gehen mit den Vorschlägen, die der jeweilige Ausschuss zur Besserung der Situation anbringt („suggestions and recommendations“) und die daher inzwischen zusammen in einer Kategorie abgehandelt werden.

Der CRPD-Ausschuss konzentrierte sich im Zusammenhang mit dem Thema Bildung in den wenigen bisher veröffentlichten Concluding Observations naturgemäß auf das Thema der Inklusion, wobei er sich besonders besorgt hinsichtlich der hohen Anzahl von Kindern auf Sonderschulen zeigte.⁷⁰

Der CEDAW-Ausschuss kritisiert in dieser Kategorie besonders häufig die hohe Analphabetenrate unter Frauen.⁷¹ Interessanterweise geht auch der CRC-Ausschuss hierauf häufig ein,⁷² obwohl dieses Problem bei Minderjährigen, die sich erst im Prozess des Lernens befinden, naturgemäß erst ab einem gewissen Alter relevant wird. Zudem stellt die Schulbildung an sich ein

zentrales Thema dar, das immer wieder von allen Ausschüssen aufgegriffen wird.⁷³ Weitere beliebte Themen beim CEDAW- und CRC-Ausschuss sind zudem der verwehrt Zugang zu Bildungseinrichtungen⁷⁴ und die Schulabbrecherquote.⁷⁵ Bezüglich letzterer äußert sich insbesondere der CEDAW-Ausschuss besorgt, dass dies gerade Mädchen im besonderen Umfang betrifft, da sie oftmals zu früh heiraten und schwanger werden.⁷⁶

Ebenso werden häufig die Qualifikationen von Lehrkräften von den Ausschüssen angesprochen.⁷⁷ Dies drängt sich bei der Frauenrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention, wo der Vertragstext hierzu in Art. 10 lit. b CEDAW und Art. 24 Abs. 4 CRPD Vorschriften macht, auch auf. Interessant ist jedoch, dass auch der CRC-Ausschuss hierauf häufig eingeht,⁷⁸ obwohl sich im Vertragstext der Kinderrechtskonvention gerade keine Anforderungen hierzu finden lassen.

Weiterhin rügen die Ausschüsse auch häufig die Bildungssituation von einzelnen Randgruppen innerhalb der von ihren Konventionen geschützten Personengruppe. So wird etwa besorgt auf die Situation

⁶⁷ Z.B. UN-Dok. A/51/38, Nr. 139 (Äthiopien); UN-Dok. CRC/C/29, Nr. 33 (Pakistan); UN-Dok. CRC/C/111, Nr. 333 (Kamerun).

⁶⁸ UN-Dok. A/53/38/Rev.1, Part 2, Nr. 310 (Peru); UN-Dok. CRC/C/132, Nr. 458 (Marokko).

⁶⁹ UN-Dok. CRC/C/140, Nr. 26 (El Salvador).

⁷⁰ UN-Dok. CRPD/C/ARG/CO/1, Nr. 37 (Argentinien); UN-Dok. CRPD/C/AUS/CO/1, Nr. 45 (Australien); CRPD/C/CHN/CO/1, Nr. 35 (China).

⁷¹ Z.B. UN-Dok. A/51/38, Nr. 124, 130 (Paraguay); UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 2, Nr. 271 (Spanien); UN-Dok. CEDAW/C/TUN/CO/6, Nr. 40 (Tunesien).

⁷² Z.B. UN-Dok. CRC/C/150, Nr. 566 (Mongolei); UN-Dok. CRC/C/140, Nr. 79 (El Salvador); UN-Dok. CRC/C/44/3, Nr. 477 (Senegal).

⁷³ Z.B. UN-Dok. CEDAW/C/CUB/CO/7-8, Nr. 30 (Kuba); UN-Dok. CEDAW/C/TGO/CO/6-7, Nr. 30 (Togo); UN-Dok. CRC/C/DZA/CO/3-4, Nr. 63 (Algerien).

⁷⁴ Z.B. UN-Dok. A/57/38, Part 2, Nr. 247 (Sambia); UN-Dok. A/61/38, Part 2, Nr. 178 (St. Lucia); UN-Dok. CRC/C/140, Nr. 144 (Panama).

⁷⁵ Z.B. UN-Dok. A/59/38, Part 2, Nr. 158 (Angola); UN-Dok. CRC/C/34, Nr. 103 (Madagaskar); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 207 (Seychellen).

⁷⁶ Z.B. UN-Dok. A/61/38, Part 3, Nr. 358 (Kongo); UN-Dok. CEDAW/C/PAN/CO/7, Nr. 36 (Panama); UN-Dok. A/57/38, Part 3, Nr. 394, 395 (Jemen).

⁷⁷ Z.B. UN-Dok. A/60/38, Part 2, Nr. 155 (Benin); UN-Dok. CRC/C/RWA/CO/3-4, Nr. 52 (c) (Ruanda); UN-Dok. CRPD/C/AUT/CO/1, Nr. 42 (Österreich).

⁷⁸ Z.B. UN-Dok. CRC/C/118, Nr. 453 (b) (St. Vincent und die Grenadinen); UN-Dok. CRC/C/143, Nr. 429 (Angola); UN-Dok. CRC/C/94, Nr. 182 (Sierra Leone).

von Roma,⁷⁹ Asylanten⁸⁰ und Mitgliedern indigener Völker⁸¹ eingegangen.

Kritisch ist teilweise die Wahl der Vergleichsgruppen einzuordnen, die der CEDAW- und der CRC-Ausschuss vornehmen. Da die Frauenrechtskonvention ein reines Antidiskriminierungsabkommen ist, sollte der Frau daher theoretisch als alleinige Vergleichsgruppe der Mann gegenüber gestellt werden. Demzufolge sollte beim Rügen der besonderen Situation von Frauen einer Randgruppe dies vor dem Hintergrund der Situation von Männern derselben Randgruppe geschehen.

Diese konsequente Vergleichsgruppenbildung hält der CEDAW-Ausschuss allerdings nicht immer ein. In Einzelfällen bemängelt der Ausschuss auch die Ungleichheiten zwischen Frauen im Bildungsbe- reich untereinander, wie etwa bei den Concluding Observations zu dem Staatenbericht Israels,⁸² wo der Ausschuss rügte, dass nichtjüdische israelische Frauen einen geringeren Bildungsstandard hätten als die jüdischen Frauen. Eine solche Feststellung ist jedoch nicht mehr als eine Kritik an der Gleichberechtigung der Frau, sondern darüber hinaus als eine Kritik an der Gleichberechtigung der konkreten Randgruppe einzuordnen. Dies geht über das Mandat des CEDAW-Ausschusses hinaus, was die negative Folge nach sich ziehen könnte, dass die Frau als eigentlich Schutzberechtigte des Übereinkommens in den Hintergrund rückt. Zwar können für diese Vorgehensweise des Ausschusses Rechtfertigungsmöglichkeiten in Betracht gezogen

werden,⁸³ dennoch ist darauf hinzuweisen, dass eine solche Praxis nicht ausufern darf. Andernfalls läuft die Frauenrechtskonvention Gefahr, inoffiziell als ein Instrument zum Schutz von Randgruppen anstatt von Frauen umgestaltet zu werden. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die erwähnten Randgruppen dringend schutzbedürftig sind – lediglich muss darauf hingewiesen werden, dass die Frauenrechtskonvention hierfür nicht das geeignete Menschenrechtsinstrument darstellt.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich leider auch beim CRC-Ausschuss verfolgen. Dieser rügt in seinen Concluding Observations teilweise die Situation von Erwachsenen,⁸⁴ obwohl die Kinderrechtskonvention gerade nur als Instrument zum Schutz von Minderjährigen konzipiert wurde. Genauso liegt eine Überschreitung des Mandats des CRC-Ausschusses vor, wenn er die Situation von Frauen in dem jeweiligen Vertragsstaat kritisiert;⁸⁵ zuständig für diese Feststellungen wäre der CEDAW-Ausschuss. Ein solcher Eingriff in das fremde Mandat ist nicht nur unnötig, sondern auch gefährlich: So laufen die Ausschüsse bei einem solchen Vorgehen Gefahr, den für die jeweilige Personengruppe eigentlich zuständigen Sachverständigen zu widersprechen.

Weiterhin mutet es etwas merkwürdig an, dass der CEDAW-Ausschuss teilweise die Primärschulpflicht und die unentgeltliche Schulausbildung fordert,⁸⁶ obwohl hierzu der Vertragswortlaut – im Gegensatz zur Kinder- und Behindertenrechtskonvention – gerade keine Vorschriften trifft. Hierfür kann zwar als Rechtfertigung angeführt werden, dass der Ausschuss lediglich die

⁷⁹ UN-Dok. A/61/38, Part 2, Nr. 343-344 (Rumänien); UN-Dok. CRC/C/48/3, Nr. 24 (56) (Bulgarien); UN-Dok. CRPD/C/HUN/CO/1, Nr. 40 (Ungarn).

⁸⁰ UN-Dok. A/62/38, Part 1, Nr. 507 (Österreich); UN-Dok. CRC/C/97, Nr. 257 (Norwegen); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 139 (Großbritannien).

⁸¹ UN-Dok. A/58/38, Part 2, Nr. 110 (Brasilien); UN-Dok. CRC/C/16, Nr. 37 (Bolivien); UN-Dok. CRPD/C/PER/CO/1, Nr. 36 (Peru).

⁸² UN-Dok. A/52/38/Rev.1, Part 2, Nr. 161, 176.

⁸³ Siehe hierzu ausführlich *Suelmann* (Fn. 22), S. 203-205.

⁸⁴ UN-Dok. CRC/C/54, Nr. 167 (Nepal); UN-Dok. CRC/C/150, Nr. 644 (Nicaragua).

⁸⁵ Z.B. UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 447 (Burkina Faso); UN-Dok. CRC/C/132, Nr. 508 (Marokko); UN-Dok. CRC/C/150, Nr. 793 (b) (Jemen).

⁸⁶ UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 1, Nr. 295 (China); UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 2, Nr. 141 (Nepal); UN-Dok. A/55/38, Part 1, Nr. 65 (Indien).

Einordnung als unveräußerliches Menschenrecht, die die Unentgeltlichkeit der obligatorischen Primärschulbildung inzwischen darstellt,⁸⁷ wiederholt. Gleiches gilt für die Besonderheit, dass der CEDAW-Ausschuss oftmals das Recht auf Bildung erwähnt,⁸⁸ welches inzwischen als Menschenrecht vollumfänglich anerkannt ist. Dennoch ist diese Vorgehensweise nicht ganz unkritisch zu sehen, da der CEDAW-Ausschuss insofern dem feinen Unterschied, der die Frauenrechtskonvention von den beiden anderen Menschenrechtsverträgen abgrenzt, nicht Rechnung trägt.

VI. Fazit

Die drei hier untersuchten Übereinkommen haben ihren Anspruch, die Bildung der von ihnen geschützten Personengruppen zu gewährleisten, in ihren Bildungsartikeln unterschiedlich umgesetzt. Dies entspricht jedoch der Besonderheit, dass die drei Menschenrechtsverträge jeweils unterschiedlich konzipiert sind und dementsprechend einen antidiskriminierenden Charakter (Frauenrechtskonvention), einen materiell-rechtlichen Charakter (Kinderrechtskonvention) oder eine Hybridstellung inne haben (Behindertenrechtskonvention). Die Bildungsartikel spiegeln diese Besonderheiten wider und sind daher als „typische Artikel“ für die jeweilige Konvention einzuordnen.

In ihren Durchsetzungsmechanismen entsprechen sich die drei Menschenrechtsübereinkommen größtenteils, Unterschiede liegen meist nur im Detail. So sehen alle drei Konventionen als zentrales Überwachungsinstrument die Analyse der Staatenberichte vor, ergänzt durch das in den Zusatzprotokollen normierte Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren. Eigen sind lediglich die – in der Praxis wohl nicht bedeutsame – Tatsache, dass

das neue Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention auch das Instrument der Staatenbeschwerde vorsieht sowie die äußerst begrüßenswerte Neuerung des Normierens nationaler Durchsetzungsmechanismen in der Behindertenrechtskonvention.

Die Vermutung, dass diese unterschiedlichen Charaktere der drei Übereinkommen sich nicht nur im Vertragswortlaut widerspiegeln, sondern auch in der praktischen Umsetzung durch die von den Ausschüssen verfassten Concluding Observations, wurde jedoch widerlegt. Stattdessen ist festzustellen, dass die Ausschüsse die Menschenrechtsübereinkommen teilweise weiterentwickeln und dabei keine Scheu haben, über die Grenzen des Wortlauts der durch sie zu überwachenden Konvention und damit einhergehend die Grenzen ihres Mandats hinauszugehen.⁸⁹ Diese Entwicklung wird daher in den nächsten Jahren schärfer zu beobachten sein, um zu verhindern, dass die Kompetenzbereiche der Ausschüsse verschwimmen.

⁸⁷ UN-Dok. A/HRC/17/29, Nr. 10.

⁸⁸ Z.B. UN-Dok. A/54/38/Rev. 1, Part 1, Nr. 295 (China); UN-Dok. A/54/38/Rev. 1, Part 2, Nr. 52 (Belize); UN-Dok. A/61/38, Part 3, Nr. 311 (Chile).

⁸⁹ Siehe ausführlich zu diesem Problem *Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz: zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen, 2004.

Binnenvertreibung als Angelegenheit des Völkerrechts*

Viola Teubert

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Binnenvertriebene als Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts
- III. Antworten des Völkerrechts auf die Binnenvertriebenenproblematik
- IV. Fazit

I. Einführung

Die neusten Daten des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) sind alarmierend: Ende 2012 lebten 28,8 Millionen Menschen als Folge bewaffneter Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt und von Menschenrechtsverletzungen innerhalb ihres Heimatstaats fern ihrer Heimat – so viele wie noch nie.¹ Während die Zahl der Binnenvertriebenen in den vergangenen Jahren kontinuierlich stieg, lag die der Flüchtlinge, also derjenigen, die ihren Heimatstaat verlassen, seit Mitte der 1990er Jahre stets zwischen 13 und 17 Millionen;²

Ende 2012 lag sie bei 15,4 Millionen.³ Damit kommen auf einen Flüchtling fast zwei

Diese und alle weiteren Internetquellen wurden zuletzt am 1. April 2014 abgerufen.

- ³ 2012 unterstützte das UNHCR 10,5 Millionen Flüchtlinge, *UNHCR, Statistical Yearbook 2012, 2013*, S. 6. Die Flüchtlingszahlen des UNHCR umfassen zunächst Flüchtlinge im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK), BGBl. 1953 II, S. 560; UNTS Bd. 189, S. 150, inklusive seines Zusatzprotokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 vom 31. Januar 1967 (Protokoll von 1967), BGBl. 1969 II, S. 1294; UNTS Bd. 606, S. 267, also insbesondere Menschen, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen wollen; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befinden, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten, und nicht dorthin zurückkehren können oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren wollen, vgl. Art. 1 A Abs. 2 GFK. Außerdem erfasst die Statistik unter die African Union Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa von 1969 (AU Refugee Convention) fallende Vertriebene. Über die GFK-Definition hinaus ist dies "every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality." Anders als nach der GFK bedarf es im Rahmen der AU Refugee Convention gerade keiner subjektiven Verfolgung, rein objektive Fluchtursachen genügen. Darüber hinaus zählt die UNHCR-Statistik Personen, die zwar nicht unter die genannten Abkommen fallen, sich aber in einer ähnlichen Lage wie diese befinden. Zum Ganzen ebd., S. 15.

* Der vorliegende Text basiert auf der 2014 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg vorgelegten Dissertation der Autorin „Völkerrechtliche Verpflichtungen nichtstaatlicher Gewaltakteure gegenüber Binnenvertriebenen. Der Fall Darfur.“

¹ Ausführlich zu den Binnenvertriebenenzahlen *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)/Norwegian Refugee Centre (NRC), Global Overview 2012. People Internally Displaced by Conflict and Violence, 2013*. Der englische Begriff "Internally Displaced Persons" (IDPs) wird übersetzt mit „Binnenvertriebene“ und „Binnenflüchtlinge.“

² Siehe das Schaubild bei *IDMC/NRC (Fn. 1)*, S. 11; siehe auch die statistischen Jahrbücher des *United Nations High Commissariat for Refugees (UNHCR)*, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>.

Auseinandersetzungen weichende Binnenflüchtlinge.

Allein in Syrien flohen in den vergangenen drei Jahren fast neun Millionen Menschen, über ein Drittel der Bevölkerung,⁴ vor den brutalen Kämpfen zwischen Präsident *Baschar al-Assad* und bewaffneten Oppositionsgruppen. Während über zwei Millionen Zuflucht vor allem in der benachbarten Türkei, im Jemen und Libanon fanden, blieb der Großteil von ihnen, 6,5 Millionen, in Syrien. Täglich verlassen etwa 9.000 Menschen ihr zuhause.⁵ In Syrien und den angrenzenden Staaten ereignet sich eine der schwersten humanitären Katastrophen des begonnenen Jahrhunderts. Ein Ende des Konflikts ist nicht Sicht.

Und noch immer hoch sind die Binnenvertriebenenanzahlen in Kolumbien (4,9 bis 5,5 Millionen), der Demokratischen Republik Kongo (etwa 2,7 Millionen), im Irak (mindestens 2,1 Millionen), Sudan (mindestens 2,23 Millionen) und in Somalia (1,1 bis 1,36 Millionen).⁶ Viele leben hier schon seit Jahren in Vertriebenenlagern oder anderen provisorischen Unterkünften, haben wenig Hoffnung auf eine baldige Rückkehr oder dauerhafte Niederlassung an einem neuen Ort.

Weitere 32,4 Millionen Menschen brachten sich 2012 vor Umweltkatastrophen, etwa Überschwemmungen, Erdbeben und Wir-

belstürmen, insbesondere in West- und Zentralasien (22,2 Millionen), Afrika (8,2 Millionen), aber auch Industrieländern wie den USA (über 900.000), in Sicherheit. Gezählt werden hier nur die Neugeflohenen;⁷ wie viele insgesamt als Folge von Umweltkatastrophen fern ihrer Heimat leben, weiß niemand.

Immer häufiger kommen – wie in Pakistan, Nigeria, Somalia, dem Sudan und Südsudan – gar mehrere Vertreibungsursachen zusammen beziehungsweise bedingen sich gegenseitig: Die Menschen fliehen vor Naturereignissen und (Stammes-)Konflikten; durch lange Trockenperioden, Desertifikation und Fluten verursachter Ressourcenmangel befeuert dann wieder neue Streitigkeiten.⁸ Mannigfaltig und komplex sind die Fluchtauslöser.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wieso Binnenvertriebene, eine grundsätzlich rein nationale Angelegenheit, heute als eigenständige Gruppe Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts sind. Die Lösungsansätze der internationalen Gemeinschaft für das Binnenflüchtlingsproblem, besonders die in den vergangenen Jahren erlassenen IDP-Regelwerke, werden in einem zweiten Schritt vorgestellt. Der Text endet mit einem Fazit.

Nicht umfasst sind indes die etwa 4,9 Millionen von der United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA) unterstützten palästinensischen Flüchtlinge, zur UNRWA siehe <http://www.unrwa.org/where-we-work>.

⁴ Die Bevölkerungszahl Syriens lag 2012 bei etwa 22,4 Millionen Menschen, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

⁵ IDMC, Syria, <http://www.internal-displacement.org/middle-east/syria/>. Die Zahlen sind auf dem Stand vom März 2014. Ausführlich zur (Binnen-)Flüchtlingssituation in Syrien *Elizabeth Ferris/Kemal Kirişci/Salman Shaikh*, Syrian Crisis. Massive Displacement, Dire Needs and a Shortage of Solutions, 2013.

⁶ IDMC/NRC (Fn. 1). Die Zahlen sind auf dem Stand von Ende 2012. Gerade im Fall Syrien sind sie aber längst überholt, sodass auf weitere Quellen zurückgegriffen wurde.

⁷ IDMC/NRC, Global Estimates 2012. People Displaced by Disaster, 2013. Erfasst ist "disaster-induced displacement associated with hazards that rapidly impact communities or are experienced as sudden triggers to forced movement. These include both weather hazards, such as floods, storms and wildfires, and geophysical hazards, such as earthquakes and volcanic eruptions", ebd., S. 9, siehe auch S. 42f.

⁸ Siehe *Roberta Cohen/Megan Bradley*, Disaster and Displacement: Gaps in Protection, in: J. Int'l Humanitarian Legal Studies 2010, S. 95-142 (S. 97f.); IDMC/NRC (Fn. 7), S. 7, 18ff., 34; *Vikram Kolmannskog*, Climate Change, Disaster, Displacement and Migration: Initial Evidence From Africa, UNHCR Research Paper 180, 2009, S. 6f., 10f.

II. Binnenvertriebene als Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts

Binnenvertriebene leben in ihrem Heimatland, fern ihres Heimatorts. Entsprechend der Staatensouveränität ist zunächst und zuvörderst der Staat für Schutz und Hilfe der innerhalb seiner Grenzen Vertriebenen verantwortlich. Daneben kann und muss sich aber auch die Völkerrechtsgemeinschaft mit Binnenflüchtlingen befassen.

1. Staatensouveränität und Raison d'être des Staates

Staatensouveränität, seit dem Westfälischen Frieden von 1648 einer der Grundpfeiler des Völkerrechts,⁹ bedeutet: Alle Staaten sind nach außen unabhängig und besitzen einen unantastbaren Kern innerer Angelegenheiten.¹⁰ Aber auch wenn so eine Domain réservée verbleibt, gibt der Raison d'être des Staates zumindest die Richtung vor, wie diese auszufüllen ist: Als politisches Ordnungssystem hat der Staat auf seinem Territorium für Frieden und Freiheit seiner Bürger zu sorgen.¹¹ Im Sinne einer Respektierungspflicht ist dem Individuum ein gewisser Freiraum zu belassen. Diesen muss der Staat auch vor Eingriffen Dritter schützen. Letztlich hat er die elementaren Grundbedürfnisse seines Volks zu stillen.¹²

⁹ Ausführlich zur Staatensouveränität Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität, Bd. I, Die Grundlagen, 1970.

¹⁰ Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 9. Aufl. 2008, S. 37; Stefan Oeter, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Hans-Joachim Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 259-290 (S. 263f.).

¹¹ Siehe Paul Kirchhof, Der Staat als Garant und Gegner der Freiheit. Von Privileg und Überfluss zu einer Kultur des Maßes, 2004, S. 47ff.

¹² Ausführlich zu den Staatsaufgaben Roman Herzog, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 72, S. 81ff., und Josef Isensee, in: ebd., § 73, S. 117ff.

2. Staatsversagen

a. Flüchtlinge

Dieses Staat-Bürger-Verhältnis wird aber verletzt, wenn der Einzelne vor einer Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung beziehungsweise begründeter Furcht hiervor sein Heimatland verlässt und von diesem auch keinen Schutz erhält oder aus Angst keinen Schutz erhalten möchte, vgl. Art. 1 A Abs. 2 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).¹³

Da Flüchtlinge besondere Bedürfnisse und Nöte haben und ihnen als Fremden im Ausland tatsächlich weniger Menschenrechte als den Staatsbürgern des Zufluchtsstaates zustehen,¹⁴ schuf man den Vertriebenen 1951 mit der Einrichtung des United Nations High Commissariat for Refugees (UNHCR) und kurz darauf mit dem Erlass der GFK eine eigene internationale Schutz- und Rechtsordnung. Gerade der Grenzübertritt erforderte und ermöglichte dies.¹⁵ Der den Flüchtlingen so gewährte Beistand ersetzt den vom eigenen Staat nicht geleisteten.¹⁶

¹³ Dabei spielt es nach herrschender Ansicht keine Rolle, ob die Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht. Im letzteren Fall muss aber das Verhalten der substaatlichen Wirkungseinheit dem Staat zuzurechnen sein oder der Staat muss sonst außerstande oder außerwillens sein, den Betroffenen zu schützen, Guy S. Goodwin-Gill/Jane McAdam, The Refugee in International Law, 3. Aufl. 2007, S. 98; James C. Hathaway, The Law of Refugee Status, 1991, S. 125ff.

¹⁴ James C. Hathaway, The Rights of Refugees Under International Law, 2005, S. 121f., 147, 154ff. Siehe auch Art. 12 Abs. 1 und 4, 13, 25 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPbpR), BGBl. 1973 II, S. 1534; UNTS Bd. 999, S. 171, und Art. 2 Abs. 3 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPwskR), BGBl. 1973 II, S. 1570; UNTS Bd. 993, S. 3.

¹⁵ Siehe Catherine Phuong, The International Protection of Internally Displaced Persons, 2004, S. 22ff.

¹⁶ Phuong (Fn. 15), S. 25.

b. Binnenvertriebene

Aber auch wer innerhalb seines Landes und damit in dessen Wirkkreis bleibt, erhält nicht immer die nötige Unterstützung. Allzu oft kann oder will der Staat seinen Verpflichtungen gegenüber den Binnenflüchtlingen nicht nachkommen: Er besitzt ungenügend Kapazitäten, erreicht die Bedürftigen nicht oder ist gar selbst für die Vertreibung verantwortlich.¹⁷ Dass viele in oder nahe der Gefahrenzone bleiben, erhöht ihr Sicherheitsbedürfnis noch.¹⁸

So müssen auch intern vertriebene Menschen der internationalen Gemeinschaft zugänglich sein. Der von ihr gewährte Schutz und die von ihr gewährte Hilfe können aber nur ergänzend neben den beziehungsweise die des Heimatstaates treten.¹⁹

3. Vom nationalen zum internationalen Problem

Dass heute auch Binnenflüchtlinge Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts sind, ist vor allem auf den stetigen Anstieg der Vertriebenen Zahlen und einen Wandel des Souveränitätsverständnisses zurück zu führen. Ein so gravierendes, auch Gemeinschaftsgüter betreffendes Problem konnte nicht länger den Einzelstaaten überlassen bleiben.

a. Anstieg der Binnenvertriebenen Zahl

aa. Bewaffnete Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt und Menschenrechtsverletzungen

Die Zahl der durch bewaffnete Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt und Menschenrechtsverletzungen intern Vertriebenen stieg in den letzten Jahren kontinuierlich, hat aktuell ihren bisherigen Höchststand erreicht.²⁰ Hierzu tragen auch die 6,5 Millionen Binnenflüchtlinge in Syrien bei. Und noch immer leben in Kolumbien, im Irak und Sudan Millionen fern ihrer Heimat. In Zentral- und Ostafrika verursach(t)en Völkermorde, Bürgerkriege und Stammesfehden vor allem seit den 1990er Jahren Fluchtbewegungen. Aktuell befinden sich etwa 2,7 Millionen Kongolesen namentlich im Osten der Demokratischen Republik Kongo auf der Flucht vor Rebellen, der staatlichen Armee und ihren Milizen. Wer hier gegen beziehungsweise für wen oder was kämpft, ist wie in so vielen Konflikten heute nicht immer ganz klar. Und auch in Europa wurden während der Jugoslawienkriege 1991 bis 1999 Millionen Menschen vertrieben. Viele blieben in ihrem Heimatland. Damit war Binnenvertreibung nicht länger ein Problem ferner Kontinente, sondern auch unserer Nachbarn.

Der Begriff „ethnische Säuberung“ war in aller Munde. Hierbei handelt es sich um ein Verbrechen system, das mittels Menschenrechtsverletzungen wie Mord, psychischer, physischer und sexueller Gewalt ethnisch homogene Gebiete schaffen soll.²¹ Das International Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) bezeichnete die Vertreibung von Zivilpersonen als „the essence“ der ethnischen Säuberung.²² Völkermord hingegen ist auf die Zerstörung von Mitgliedern nationaler, ethnischer, rassischer

¹⁷ Greta Zeender, Engaging Armed Non-State Actors on Internally Displaced Persons Protection, in: Refugee Survey Q. 3/2005, S. 96-111 (S. 97).

¹⁸ Francis Mading Deng, Further Promotion and Encouragement of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including the Programme and Methods of Work of the Commission: Human Rights, Mass Exoduses and Displaced Persons, in: Anne Fruma Bayefsky/Joan Fitzpatrick (Hrsg.), Human Rights and Forced Displacement, 2000, S. 229-235 (S. 230); William O'Neil, Internal Displacement and Peacebuilding: Institutional Responses, in: Refugee Survey Q. 1/2009, S. 151-180 (S. 153).

¹⁹ Phuong (Fn. 15), S. 25.

²⁰ Siehe die Zahlen des IDMC/NRC (Fn. 1).

²¹ Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 3. Aufl. 2012, S. 352, Rn. 797.

²² International Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), Prosecutor ./ Stakić, Urteil vom 31. Juli 2003, IT-97-24-T, Nr. 664.

oder religiöser Gruppen gerichtet, vgl. Art. II des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention).²³ Gleichwohl sind Überschneidungen möglich.²⁴

Zwischenstaatliche Kriege gehören weitgehend der Vergangenheit an. Stattdessen werden Streitigkeiten meist zwischen regulären Streitkräften und nichtstaatlichen Gewaltakteuren beziehungsweise Letzteren untereinander ausgetragen. Anders als noch zur Zeit des Kalten Krieges geht es heute kaum mehr um ideologische oder geopolitische Motive. Gekämpft wird um die Erhaltung oder Gewinnung von Macht und Ressourcen innerhalb etablierter Staaten.²⁵ Die Ansprüche hierauf begründen sich meist auf der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verband.²⁶ Da viele Staaten, gerade ehemalige Kolonien, einen integrativen Staaten- und Nationswerdungsprozess versäumten, vielerorts eine kleine, meist ethnisch, religiös und sprachlich einheitliche Elite zum Ausschluss anderer Gruppen regiert, spielen die Ethnie, Religion und Sprache häufig eine wichtigere Identifikationsrolle als die Staatsangehörigkeit.²⁷

²³ Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 (Genozidkonvention), BGBl. 1954 II, S. 730; UNTS Bd. 78, S. 277.

²⁴ Internationaler Gerichtshof (IGH), *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina ./ Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Rep. 2007, 43, Nr. 190.

²⁵ Ausführlich zum Wandel kriegerischer Auseinandersetzungen *Jochen Hippler*, *The Decisive Battle is for the People's Minds – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik*, in: *ders./Christiane Fröhlich/Margret Johansen/Bruno Schoch/Andreas Heinemann-Grüder* (Hrsg.), *Friedensgutachten 2009*, 2009, S. 32-47; *Mary Kaldor*, *Neue und alte Kriege: organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, 2007; *Herfried Münkler*, *Die neuen Kriege*, 4. Aufl. 2010.

²⁶ *Kaldor* (Fn. 25), S. 23, 131ff.

²⁷ Zu Afrika *Francis Mading Deng/Sadikiel Kimaro/Terrence Lyons/Ronald Rothchild/William I.*

Im Rahmen heutiger ausschussorientierter Konflikte²⁸ deren Ziel(-scheibe) die Zivilbevölkerung ist, sind Vertreibungen oft nicht mehr nur (un-)erwünschte Nebenfolge, sondern Teil der Kriegsstrategie (einer) der Kampfparteien.²⁹ Auf diese Weise soll dem Gegner die Unterstützung der Menschen entzogen³⁰ und sollen mögliche Opponenten beseitigt werden.³¹ Schließlich sind Zivilisten ein leichtes Ziel, den Angriffen nichtstaatlicher und staatlicher Akteure ausgeliefert.³²

bb. Natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen

Außerdem brachten natürliche und vom Menschen verursachte Katastrophen wie Überschwemmungen, insbesondere in Pakistan und Indien in den vergangenen Jahren, das Erdbeben und die darauf folgenden Tsunamis in Asien Ende 2004, die Erderschütterung auf Haiti 2010, Dürren am Horn von Afrika 2011 und im Westen des Kontinents ein Jahr darauf sowie Chemie- und Atomunfälle Millionen zum Verlassen ihrer Heimat. Im japanischen Fukushima kamen im März 2011 gar mehrere Ursachen zusammen: Der durch ein Beben ausgelöste Tsunami verursachte erhebliche Schäden an einem Atomkraftwerk. Und die aktuell zu verzeichnende Erderwärmung lässt befürchten, dass die Zahl der Klima(binnen)flüchtlinge in den kommenden

Zartman, *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, 1996, S. 62ff.

²⁸ *Kaldor* (Fn. 25), S. 23f.; ausführlich S. 131ff.

²⁹ *Erin Mooney*, *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Case of Concern*, in: *Refugee Survey Q. 3/2005*, S. 9-26 (S. 15); vgl. *Jean-Philippe Lavoyer*, *Forced Displacement: The Relevance of International Humanitarian Law*, in: *Bayefsky/Fitzpatrick* (Fn. 18), S. 50-65 (S. 58).

³⁰ Siehe *Zeender* (Fn. 17), S. 102.

³¹ *Kaldor* (Fn. 25), S. 26.

³² *Katja Lange*, *Der Status der Aufständischen im modernen humanitären Völkerrecht*, 2007, S. 31.

Jahren vor allem in Asien und Afrika weiter steigen wird.³³

Zudem wichen viele Infrastrukturprojekten. Namentlich in Asien und Südamerika ging mit dem Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre die Verwirklichung zahlreicher großer Bauvorhaben einher. Zu nennen seien nur die im Februar 2007 fertiggestellte Drei-Schluchten-Talsperre in China, der Ausbau des indischen Schnellstraßennetzes um 17.000 km und die *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, eine groß angelegte Initiative zur Förderung Südamerikas. Der Bau von Dämmen, Straßen, Häfen, Mienen et cetera dient zwar der Entwicklung von Stadt, Region und Land und kommt damit letztlich der Bevölkerung zugute.³⁴ Aber bevor die Vorhaben umgesetzt werden können, müssen die am Projektort lebenden Menschen ihr zu Hause verlassen. Man siedelt sie um, räumt ihre Wohnorte.³⁵ Genaue Zahlen der hier von Betroffenen existieren nicht.³⁶

Die Bedürfnisse und Nöte der vor natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophen oder Infrastrukturmaßnahmen Fliehenden ähneln denen der vor bewaffneten Konflikten, Situationen allgemeiner

Gewalt und Menschenrechtsverletzungen Zuflucht Suchenden.³⁷ Wie die Realität zeigt, ist der Heimatstaat auch in ersteren Fällen nicht generell fähig und gewillt, die Betroffenen zu unterstützen oder internationale Hilfe zuzulassen.³⁸ Die Heimatlosen bekommen wenig Aufmerksamkeit, sind sich weitgehend selbst überlassen. Zudem spielen Menschenrechtsaspekte auch hier eine Rolle:³⁹ So können bereits der Vertreibung natürliche, politische und ethnische Gründe gleichermaßen zugrunde liegen.⁴⁰ Und gerade am Zufluchtsort sind viele Verletzungen ihrer fundamentalen Rechte ausgesetzt.⁴¹ Die Völkerrechtsgemeinschaft

³³ *Cohen/Bradley* (Fn. 8), S. 96f.; *Christopher McDowell/Gareth Morrel*, *Displacement Beyond Conflict: Challenges for the 21st Century*, 2010, S. 117ff.

³⁴ Vgl. *Rekha Oleschak*, *The International Law of Development-Induced Displacement*, 2009, S. 2, 25f.

³⁵ Im Englischen ist die Rede von "forced eviction" oder "arbitrary displacement", siehe *Shivani Chaudhry*, *Development-Induced Displacement and Forced Eviction*, in: *Walter Kälin/Rhodri C. Williams/Khalid Koser/Andrew Solomon* (Hrsg.), *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement Into Domestic Law: Issues and Challenges*, 2010, S. 591-645 (insbes. 601ff.); siehe auch die *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement (Eviction Principles and Guidelines)*, UN-Dok. A/HRC/4/18, Annex I (2007), und *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, *General Comment Nr. 7* vom 20. Mai 1997, Rn. 3.

³⁶ Siehe *McDowell/Morrel* (Fn. 33), S. 38ff.

³⁷ Auf natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen bezogen *Francis Mading Deng*, *Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons*, UN-Dok. E/CN.4/1993/35 (1993), Rn. 51; zum development-induced displacement *Michael M. Cernea*, in: ders. (Hrsg.), *The Economics of Involuntary Resettlement, Questions and Challenges*, 1999, S. 21f.

³⁸ Siehe *Roberta Cohen/Francis Mading Deng*, *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*, 1998, S. 16f.; auf Infrastrukturvorhaben bezogen *McDowell/Morrel* (Fn. 33), S. 91; anders aber *Nils Geißler*, *Der völkerrechtliche Schutz der Internally Displaced Persons. Eine Analyse des normativen und institutionellen Schutzes der Internally Displaced Persons im Rahmen innerer Unruhen und nicht-internationaler Konflikte*, 1999, S. 47; *Rainer Hofmann*, *Internally Displaced Persons und das Völkerrecht*, in: *Ulrich Beyerlin/Michael Bothe/Rainer Hofmann/Ernst-Ulrich Petersmann* (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht*, Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 417-433 (S. 420).

³⁹ Siehe *Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Human Rights and Natural Disasters. Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, 2008; *Cohen/Bradley* (Fn. 8), S. 99ff.; jeweils auf natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen bezogen. Anders aber *Geißler* (Fn. 38), S. 47.

⁴⁰ *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 16; *Deng* (Fn. 37), Rn. 51.

⁴¹ *Walter Kälin*, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, in: *Studies in Transnational Legal Studies*, 2. Aufl. 2008, S. 4; siehe auch *Roberta Cohen*, *The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting*, in: *Global Gov-*

kann und muss sich auch mit diesen Fällen beschäftigen.

cc. Veränderte internationale Rahmenbedingungen

Schließlich führten Änderungen der internationalen Rahmenbedingungen zu einem Anstieg der Binnenvertriebenen Zahlen. In den vergangenen Jahren verschärfen viele Staaten ihre Aufnahme-, Duldungs- und Asylbedingungen. In Deutschland wurde etwa 1993 das bis dahin schrankenlos gewährte Asylgrundrecht des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG alte Fassung in den neuen, nun Einschränkungen enthaltenen Art. 16a GG überführt.⁴² Die EU, seit dem Vertrag von Maastricht⁴³ und dann vor allem dem Vertrag von Amsterdam⁴⁴ maßgeblich verantwortlich für die Flüchtlings- und Asylregeln in Europa,⁴⁵ tendiert offensichtlich zum Schutz vor Flüchtlingen statt Schutz der Flüchtlinge.⁴⁶ Gerade Mittelmeeranrainerstaaten wie Griechenland, Italien, Malta und Spanien, überfordert von dem Ansturm Tausender Flüchtlinge über das Mittelmeer, versuchen die Menschen noch vor

Erreichen des Festlands abzuwehren. Immer wieder kommt es durch diese Praxis zu tragischen Unfällen.⁴⁷ Und erst jüngst erließ Kanada, ein traditionell aufnahmebereites Land, neue, deutlich strengere Einwanderungsvorschriften.⁴⁸ Die (westliche) Welt sorgt sich um Frieden und Stabilität innerhalb der eigenen Grenzen wie auch ihre sozialen Systeme.

Zugleich strengte man an, Konfliktopfer noch innerhalb des Krisenstaates zu unterstützen, damit sie ihr Land gar nicht erst verlassen.⁴⁹ Dies führte Anfang der 1990er Jahre etwa zur Einrichtung sogenannter Safe havens, also Schutzzonen für Zivilpersonen, in (Bürger-)Kriegsregionen wie dem Irak, Ruanda und Bosnien-Herzegowina.⁵⁰ In die Diskussion gerat das Instrument vor allem durch die grausamen Ereignisse im bosnischen Srebrenica 1995. Im April 1993 als "Safe area" deklariert, stand die Enklave Srebrenica fortan unter dem Schutz der United Nations Protection Force (UNPROFOR).⁵¹ Nichtsdestotrotz kam es hier im Juli 1995 zu dem wohl schlimmsten Kriegsverbrechen auf europäischem Boden

ernance 2004, S. 459-480 (S. 466); Mooney (Fn. 29), S. 12.

⁴² Das Bundesverfassungsgericht wies die gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 16a GG erhobenen Bedenken zurück, BVerfGE 94, 49 ff.

⁴³ Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht), BGBl. 1992 II, S. 1251.

⁴⁴ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2. Oktober 1997 (Vertrag von Amsterdam), BGBl. 1998 II, S. 387.

⁴⁵ Die europäischen Regelungen des Asyl- und Flüchtlingsrechts sind abrufbar unter <http://www.proasyl.de/de/themen/eu-recht/>.

⁴⁶ Karl Kopp, Schutz für Flüchtlinge oder Schutz vor Flüchtlingen, in: Wissenschaft & Frieden 2/2004; siehe auch Hans-Jürgen Schlamp, Flüchtlingsdrama vor Lampedusa: Europas Versagen, 3. Oktober 2013, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/lampedusa-mehr-als-hundert-fluechtlinge-sterbenschiffunglueck-a-925999.html>.

⁴⁷ Statistische Daten liegen allerdings nicht vor. Aber erst am 3. Oktober 2013 kamen hunderte Menschen bei dem Versuch, die italienische Mittelmeerinsel Lampedusa mit dem Boot von Afrika aus über das Mittelmeer zu erreichen, bei einem tragischen Unfall ums Leben, siehe Schlamp (Fn. 46).

⁴⁸ Zu den Änderungen siehe *Government of Canada*, Backgrounder – Summary of Changes to Canada's Asylum System, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2012/2012-11-30c.asp>.

⁴⁹ *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 29f.; *James C. Hathaway*, Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?, in: *J. Refugee Studies* 2007, S. 349-369 (S. 356f.).

⁵⁰ Ausführlich *Annette Simon*, UN-Schutzzonen – Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen? Eine Analyse anhand der internationalen Schutzzonen im Irak, in Ruanda und Bosnien-Herzegowina mit besonderem Blick auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in der safe area Srebrenica, 2005.

⁵¹ UN-Dok. S/RES/819 (1993). Kurz darauf wurden weitere Städte und Regionen, Sarajevo, Tuzla, Žepa, Goražde und Bihać, als "safe area" ausgezeichnet, UN-Dok. S/RES/824 (1993).

seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs:⁵² Mehr als 8.000 Menschen, überwiegend bosnische Muslime, wurden von der Vojska Republike Srpske (VRS) *Ratko Mladićs* ermordet, weitere Hunderttausende gewaltsam vertrieben.⁵³ Dieser Fall änderte aber kaum etwas am Zuspruch, den das Schutzzonenprogramm noch immer genießt.⁵⁴

b. Wandel des Souveränitätsverständnisses

Vor allem der Wandel des Souveränitätsverständnisses, die nun universelle Geltung humanitärer und menschenrechtlicher Ideale und die damit einhergehende Verminderung des Kerns innerstaatlicher Angelegenheiten⁵⁵ waren entscheidend für eine intensivere Beschäftigung mit den Binnenvertriebenen auf internationaler Ebene.⁵⁶

Die Erfahrung großen Leids und Unrechts, insbesondere verursacht durch diktatorische Regime und die beiden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts offenbarte, dass die nationalen Sicherungssysteme dem Schutz des Einzelnen nicht genügen,⁵⁷ wandelt sich das staatliche Gewaltmonopol doch all zu schnell zum Unterdrückungsinstrument.⁵⁸ Aufgrund seiner Machtfülle ist der Staat, ursprünglich

geschaffen zum Schutze des Friedens und der Freiheiten seiner Bürger, selbst eine große, vielleicht sogar die größte Gefahr für sein Volk.⁵⁹ Neben des nationalen Grundrechtsbedarfs es daher eines internationalen Menschenrechtsschutzes.

Die fundamentalsten Interessen des Individuums wurden dann erstmals 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR),⁶⁰ angenommen als Resolution der UN-Generalversammlung, zusammengefasst. Es folgten weitere, nun auch rechtlich verbindliche Menschenrechtskonventionen wie der IPbpR und der IPwskR.

Regelmäßig fliehen die Menschen (auch) vor Verletzungen ihrer Menschenrechte und/oder sind diesen am Zufluchtsort ausgesetzt. Binnenflüchtlinge sind so nicht nur ein humanitäres, sondern vor allem ein menschenrechtliches Problem.⁶¹

Doch die ideologische Kluft zur Zeit des Kalten Kriegs verhinderte eine Durchsetzung der Menschenrechte in der Vergangenheit weitgehend. Erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/1990 eröffneten sich der internationalen Gemeinschaft neue Handlungsmöglichkeiten. Der UN-Sicherheitsrat ergreift seitdem auch bei humanitären Katastrophen und systematischen Menschenrechtsverletzungen Maßnahmen nach Kapitel VII Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta),⁶² wertet die Ereignisse also trotz ihrer geographischen Beschränkung auf ein Staatsgebiet als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit.⁶³

⁵² UN-Dok. SG/SM/9993 (2005).

⁵³ Zum Völkermord in Srebrenica siehe auch ICTY, *Prosecutor ./. Krstić*, Urteil vom 2. August 2001, IT-98-33-T; bestätigt in ICTY, *Prosecutor ./. Krstić*, Urteil vom 19. April 2004, IT-98-33-A, und IGH, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of Genocide (Bosnia and Herzegovina ./. Serbia and Montenegro)*, Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Rep. 2007, 43, Rn. 297.

⁵⁴ *Simon* (Fn. 50), S. 3; siehe auch UN-Dok. S/RES/1296 (2000), insbes. Rn. 15.

⁵⁵ Siehe *Oeter* (Fn. 10), S. 284ff.

⁵⁶ *Cohen* (Fn. 41), S. 461.

⁵⁷ *Mario Grassi*, Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, 1955, S. 122.

⁵⁸ *Winfried Brugger*, Menschenrechte im modernen Staat, in: AöR 27 (1989), S. 537-588 (S. 538).

⁵⁹ *Brugger* (Fn. 58), S. 538, 557f.

⁶⁰ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217 (III) (1948).

⁶¹ *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 9f.; ausführlich *Phuong* (Fn. 15).

⁶² Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (UN-Charta), in der Fassung des Beschlusses der UN-Generalversammlung vom 20. Dezember 1963, BGBl. 1973 II, S. 431; BGBl. 1974 II, S. 769; UNTS Bd. 557, S. 143.

⁶³ Siehe etwa UN-Dok. S/RES/794 (1992) (Somalia); UN-Dok. S/RES/836 (1993) (Bosnien-

Nach dem Prinzip der Responsibility to Protect (R2P), als völkerrechtliche Handlungsleitlinie um die Jahrtausendwende entwickelt,⁶⁴ ermöglichen die Unfähigkeit und Unwilligkeit von Staaten, ihr Volk vor “serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure”⁶⁵ beziehungsweise völkerstrafrechtlichen Verbrechen⁶⁶ zu schützen, ein – auch militärisches – Einschreiten der Staatengemeinschaft. Da aber ein Tätigwerden im Rahmen der Schutzverantwortung stets ein Sicherheitsratsmandat voraussetzt, stellt die R2P letztlich nur einen weiteren Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff in die *Domaine réservé* dar.⁶⁷ In Resolution 1973 vom 17. März 2011 zum Fall Libyen berief sich der Sicherheitsrat erstmals zur Verteidigung eines NATO-Einsatzes ausdrücklich auf die Responsibility to Protect.⁶⁸ Im

Fall Syrien konnte er sich auf ein solches Vorgehen, selbst nach dem mutmaßlich vom *al-Assad*-Regime verübten Giftgaseinsatz vom 21. August 2013,⁶⁹ bisher nicht einigen.⁷⁰

Wird eine militärische Intervention auf dem Hoheitsgebiet eines Staates zum Schutz und zur Hilfe der dort befindlichen Menschen ohne Zustimmung des betroffenen Staates oder Mandat des Sicherheitsrats vorgenommen, spricht man von einer humanitären Intervention.⁷¹ Paradebeispiel ist das Tätigwerden der NATO 1999 im Kosovo zur Unterstützung der überwiegend albanischen Bevölkerung.⁷² Die Independent International Commission on Kosovo bezeichnete die Aktion im Nachhinein als “illegal but legitimate.”⁷³ Wenn auch noch

Herzegowina); UN-Dok. S/RES/929 (1994) (Ruanda); UN-Dok. S/RES/940 (1994) (Haiti); UN-Dok. S/RES/1556 (2004) (Sudan, Darfur); UN-Dok. S/RES/1973 (2011) (Libyen); siehe auch *Lothar Brock*, Von der „humanitären Intervention“ zur “Responsibility to Protect.” Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: *Andrea Fischer-Lescano/Hans-Peter Gasser/Thilo Marauhn/Natalino Ronzitti* (Hrsg.), *Frieden in Freiheit, Peace in Liberty, Paix en liberté*, Festschrift für Michael Bothe, 2008, S. 19-32 (S. 23).

⁶⁴ Siehe *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), *The Responsibility to Protect. Report*, 2001; *Deng/Kimaro/Lyons/Rothchild/Zartman* (Fn. 27).

⁶⁵ ICISS (Fn. 64), S. 11; zu den weiteren Voraussetzungen, ebd., S. 11ff.

⁶⁶ UN-Dok. A/RES/60/1 (2005), Rn. 139, und Art. 4 lit. h) Constitutive Act of the African Union vom 7. November 2000 (AU Constitution). Siehe auch Art. 8 Abs. 1 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa vom 23. Oktober 2009 (Kampala Convention, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>), der auf Art. 4 lit. h) AU Constitution Bezug nimmt.

⁶⁷ *Torsten Stein/Christian von Buttlar*, *Völkerrecht*, 13. Aufl. 2012, S. 298, Rn. 823a.

⁶⁸ UN-Dok. S/RES/1793 (2011). Dabei enthielten sich China und Russland als ständige sowie Brasilien, Deutschland und Indien als nichtständige Sicherheitsratsmitglieder ihrer Stimme. Erstmals in einer UN-Sicherheitsratsresolution erwähnt wurde die R2P bereits im April 2006,

UN-Dok. S/RES/1674 (2006), Rn. 4. Zur Schutzverantwortung im Fall Libyen etwa *Elizabeth O’Shea*, *Responsibility to Protect (R2P) in Libya: Ghosts of the Past Haunting the Future*, in: *Int’l Human Rights L. Rev.* 2012, S. 173-190.

⁶⁹ Siehe *United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic*, *Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*.

⁷⁰ Nach langwierigen Verhandlungen einigte man sich aber zumindest auf die Forderung der Herausgabe und Zerstörung des Chemiewaffenarsenals *al-Assads*, UN-Dok. S/RES/2118 (2013). Bei Nichtkooperation der syrischen Regierung drohen Sanktionen. Seit Anfang Oktober 2013 ist die Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) zur Vernichtung der Chemiewaffen in Syrien tätig, siehe *OPCW, Syria Chemical Weapons Destruction Begins*, Presseerklärung vom 6. Oktober 2013, <http://www.opcw.org/news/article/syria-chemical-weapons-destruction-begins/>.

⁷¹ *Karl Doehring*, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2004, S. 444ff., Rn. 1008ff.

⁷² Hierzu etwa zahlreiche Textbeiträge in *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*, 2000, und *Daniel Thürer*, *Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts. Von drei – echten und scheinbaren – Dilemmata. Grundsätze des Rechts und der Gewaltanwendung und des humanitären Völkerrechts*, in: *AVR* 38 (2000), S. 1-22.

⁷³ *Independent International Commission on Kosovo*, *The Kosovo Report. Conflict. International Response. Lessons Learned*, 2000, S. 4.

immer umstritten, findet die humanitäre Intervention doch zunehmend Zuspruch.⁷⁴

4. Binnenvertriebene als eigenständige Kategorie

Schließlich sind Binnenvertriebene als *eigenständige* Kategorie im Völkerrecht anzuerkennen. Schon der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) entschied 1935:

“Equality in law precludes discrimination of any kind; whereas equality in fact may involve the necessity of different treatment in order to attain a result which establishes an equilibrium between different situations.”⁷⁵

Entsprechend erhielten Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen und Nöten wie Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderung in der Vergangenheit speziell auf sie zugeschnittene völkerrechtliche Schutzabkommen und -mechanismen.⁷⁶

Auch Binnenflüchtlinge haben besondere Bedürfnisse und Nöte, die sie von anderen Krisenopfern in ihrem Land unterscheiden.⁷⁷ Zunächst benötigen sie einen neuen

Aufenthaltort und eine Unterkunft. Weitere Essentials sind Nahrung und Wasser. Dann ist eine ärztliche und medizinische Versorgung der Vertriebenen nötig, ebenso der Zugang zu sanitären Anlagen. Am Zufluchtsort muss sich der Einzelne zudem frei bewegen, Bildungseinrichtungen besuchen beziehungsweise einer Arbeit nachgehen können.

Vertreibungen sind regelmäßig mit Panik, Hast und Chaos verbunden. So bleiben Familienmitglieder daheim oder gehen auf der Flucht verloren. Schnellstmöglich ist die Familie als Kern der Gemeinschaft wieder zusammenzuführen. Und da viele Menschen einen Großteil ihres Hab und Guts sowie persönliche Dokumente zurücklassen oder verlieren, bedarf das Eigentum der Geflohenen eines besonderen Schutzes, sind alte Dokumente zu ersetzen und andere erforderliche auszustellen.

Auch am neuen Aufenthaltort sind Binnenvertriebene oft (weiterhin) Feindseligkeiten ausgesetzt. Sie werden bestohlen, psychisch und physisch verletzt, gar getötet, und aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, ihrer Hautfarbe, Religion, Kultur, Abstammung, ihres nationalen oder ethnischen Ursprungs oder eines ähnlichen Merkmals, etwa allein ihrer Vertriebeneneigenschaft, diskriminiert. Die Täter sind staatliche Akteure, bewaffnete Oppositionsbewegungen oder am Zufluchtsort lebende Menschen.

Schließlich besagt das Verbot des Non-refoulement, dass niemand gegen seinen Willen an einen unsicheren Ort (zurück) geschickt werden darf.

All diesen Bedürfnissen und Nöten intern vertriebener Menschen ist Rechnung zu tragen. So rechtfertigen die Verlangen und besondere Verletzbarkeit der Binnenflüchtlinge⁷⁸ eine eigenständige Beschäftigung mit dieser Personengruppe.⁷⁹

⁷⁴ Siehe *Doehring* (Fn. 71), S. 446ff., Rn. 1012ff.; *William M. Reisman*, *Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies*, in: *Fordham Int'l L. J.* 1995, S. 794-805; skeptisch *Hobe* (Fn. 10), S. 336; ablehnend *Josef Isensee*, *Weltpolizei für Menschenrechte. Zur Wiederkehr der humanitären Intervention*, in: *JZ* 1995, S. 421-430. Zur Diskussion siehe auch *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, *Völkerrecht*, Bd. 1/3, 2. Aufl. 2002, § 169, S. 825ff.

⁷⁵ Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH), *Advisory Opinion on Minority Schools in Albania*, Gutachten vom 6. April 1935, PCIJ, Series A/B, No 64, Rn. 64; auf die Binnenvertriebenenproblematik beziehend *Kälin* (Fn. 41), S. 13; *Mooney* (Fn. 29), S. 19.

⁷⁶ Siehe *Cohen* (Fn. 41), S. 463; *dies.*, *The Development of International Standards to Protect Internally Displaced Persons*, in: *Bayefsky/Fitzpatrick* (Fn. 18), S. 76-85 (S. 79).

⁷⁷ *Mooney* (Fn. 29), S. 18. Ausführlich zu den besonderen Bedürfnissen und Nöten der Binnenvertriebenen *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 92ff.; *Mooney* (Fn. 29), S. 14ff.; siehe auch *Francis Mad-ing Deng*, *Internally displaced peoples. Report Submitted Pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57. Compilation and*

Analysis of Legal Norms, UN-Dok. E/CN.4/1996/52/Add.2 (1995).

⁷⁸ Regelmäßig gehören gerade Binnenvertriebene zu den Bedürftigsten einer Krisensituation, *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 15; siehe auch den Analyti-

III. Antworten des Völkerrechts auf die Binnenvertriebenenproblematik

Ende der 1980er Jahre rückten die Binnenvertriebenen langsam in den Fokus der Weltöffentlichkeit. Als Problem erkannt, machte man sich an seine Lösung. Es dauerte dann zehn Jahre, bis 1998 die Guiding Principles on Internal Displacement (Guiding Principles)⁸⁰ als erstes universales Regelwerk zum Schutz intern vertriebener Menschen erlassen wurde, und noch einmal 14 Jahre, bis im Dezember 2012 mit der African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) das erste, wenn auch nur regionale, rechtsverbindliche Binnenflüchtlingsabkommen in Kraft trat.

Und erst Ende 2005 löste der sogenannte Cluster approach zwischen den UN und weiteren internationalen Hilfseinrichtungen die bis dahin ad hoc, konfus und lückenhaft gewährte Binnenvertriebenenversorgung durch ein umfassendes Programm ab. In diesem Rahmen erhielt das UNHCR, das bereits seit 1972 tatsächlich immer wieder IDP-Hilfe gewährte,⁸¹ nun ein formelles Mandat zum Schutz und der Unterbringung intern Vertriebener sowie der Organisation von Vertriebenencamps.⁸²

cal Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN-Dok. E/CN.4/1992/23 (1992), Rn. 40; und *Deng* (Fn. 37), Rn. 143.

⁷⁹ *Mooney* (Fn. 29), S. 18ff.

⁸⁰ Guiding Principles on Internal Displacement (Guiding Principles), UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

⁸¹ Im Sudan wurde das UNHCR 1972 erstmals zugunsten intern vertriebener Menschen, vor allem Rückkehrer, tätig, siehe UN-Dok. E/RES/1655 (LII) (1972); UN-Dok. E/RES/1705 (LIII) (1972); vgl. auch UN-Dok. A/RES/2958 (XXVII) (1972); ausführlich zum Tätigwerden des UNHCR in Binnenflüchtlingsituationen *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 13), S. 32ff.; *Geißler* (Fn. 38), S. 239ff.

⁸² Siehe *UNHCR*, UNHCR's Role in Support of an Enhanced Humanitarian Response to Situations of Internal Displacement: Update on UNHCR's Leadership Role Within the Cluster Approach and IDP Operational Workplans, 2007; *dass.*, The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR, 27. Feb. 2007; *dass.*,

2012 unterstützte das Flüchtlingshilfswerk 17,7 Millionen Binnenflüchtlinge in 26 Ländern.⁸³ Das UNHCR setzt sich zwar vornehmlich für Konfliktopfer ein. Gleichwohl half es auch Hunderttausenden Erdbebenopfern auf Haiti 2010 und im selben Jahr von den Überschwemmungen in Pakistan Betroffenen.⁸⁴ Schließlich ähneln sich die Verlangen aller Heimatlosen.⁸⁵

1. Internationale Regelungswerke

Zwar stellen Binnenflüchtlinge ein Menschenrechts- und im bewaffneten Konflikt ein Kriegerrechtsproblem dar. Doch offenbarten Untersuchungen der UN in den beginnenden 1990er Jahren, dass der bestehende völkerrechtliche Rahmen die besonderen Bedürfnisse und Nöte intern vertriebener Menschen nur unzureichend befriedigt.⁸⁶ Daher bat die United Nations Commission on Human Rights (UNCHR) *Francis Mading Deng*, den ersten United Nations Representative on Internally Displaced Persons,⁸⁷ einen "appropriate framework

UNHCR's Role in IASC Humanitarian Reform Initiatives and in the Strengthening of the Inter-Agency Collaborative Response to Internally Displaced Persons Situations, 20. Sep. 2005; alle Berichte sind abrufbar unter <http://www.refworld.org/idps.html>.

Zum cluster approach siehe auch *Tim Morris*, UNHCR, IDPs and Clusters, in: *Forced Migration Review* 25/2006, S. 54-55.

⁸³ *UNHCR* (Fn. 3), S. 6, 9. Zur gleichen Zeit unterstützte das UNHCR 10,5 Millionen Flüchtlinge, ebd.

⁸⁴ *UNHCR*, Global Report 2010, 2011, S. 219ff. und S. 349ff.

⁸⁵ Siehe oben II. 3. a) bb).

⁸⁶ Siehe Analytical Report (Fn. 78); *Deng* (Fn. 37); *ders.* (Fn. 77); *ders.*, Questions of human rights, and mass exoduses and displaced peoples, Report Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1997/39, Addendum. Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II: Legal Aspects Relating to the Protection Against Arbitrary Displacement, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998).

⁸⁷ Siehe UN-Dok. E/CN.4/RES/1992/73 (1992); UN-Dok. E/1992/243 (1992). Bei der Ernennung *Dengs* Nachfolgers *Walter Kälin* wurde der Titel in Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons umgewandelt. Seit

[...] for the protection of internally displaced persons“ zu entwickeln.⁸⁸ Gemeinsam mit weiteren Sachverständigen stellte *Deng* die Guiding Principles zusammen. Für den Erlass rechtlich unverbindlicher Leitlinien statt eines multilateralen Völkerrechtsvertrags sprachen insbesondere die Dringlichkeit und Sensibilität des Problems.⁸⁹ Aber trotz ihrer Eigenschaft als Soft law erkannten viele Staaten, Internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen die Richtlinien seit ihrer Bekanntgabe 1998 als wichtiges Instrument beim Umgang mit Binnenflüchtlingssituationen an.⁹⁰

Binnenvertriebene sind nach der heute am weitest verbreiteten Definition gemäß Nr. 2 Introduction der Guiding Principles

“persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internally recognized State border“.

Die Leitlinien enthalten ein ausdrückliches Verbot willkürlicher Vertreibungen, Vorschriften zum Umgang mit den intern Vertriebenen und ihrer Rückkehr beziehungsweise Niederlassung. Allgemeine menschen- und humanitär völkerrechtliche Normen schnitt man auf die besonderen Vertriebenenverlangen zu, Schutzlücken wurden gefüllt, Graubereiche geklärt.⁹¹ So

ist die Binnenflüchtlingsdefinition der Guiding Principles, anders als die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK, dann auch lediglich beschreibend. Wer hierunter zu subsumieren ist, erhält keine neuen internationalen Rechte, unterfällt keinem neuen internationalen Schutz- und Hilfesystem.⁹² Intern vertrieben zu sein ist etwas rein Faktisches.⁹³

2. Regionale Regelungswerke

Ein auf den Guiding Principles aufbauendes, aber doch eigenständiges Werk ist die am 6. Dezember 2012 nach Ratifikation durch das Swasiland als dem 15. Staat in Kraft getretene, regional auf den afrikanischen Kontinent beschränkte, Kampala Convention. Tatsächlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs aller damals 53 Mitgliedsländer der Afrikanischen Union (AU) auf ein für die Unterzeichner⁹⁴ rechtlich bindendes Binnenflüchtlingsabkommen. Die Kampala Convention legt den Staaten direkt Pflichten auf und gewährt den intern Vertriebenen direkt Rechte.⁹⁵ Es bildet damit eine Zäsur hinsichtlich der Sicherung und Wahrung von Binnenvertriebenenrechten.

Ende 2010 hat der Sambianer *Chaloka Beyani* den Posten inne.

⁸⁸ UN-Dok. E/CN.4/RES/1996/52 (1996), Rn. 9.

⁸⁹ *Allehone Mulugeta Abebe*, Special Rapporteurs as Law Makers: the Developments and Evolution of the Normative Framework for Protecting and Assisting Internally Displaced Persons, in: Int'l J. Human Rights 2011, S. 286-298 (S. 288, 290); *Cohen* (Fn. 41), S. 464.

⁹⁰ Siehe *Cohen* (Fn. 41), S. 459f. Auf dem UN-Weltgipfel 2005 würdigte man die Guiding Principles als “important framework for the protection of Internally Displaced Persons“, UN-Dok. A/RES/60/1 (2005), Rn. 132.

⁹¹ Guiding Principles, Introductory Note, Rn. 9; *Kälin* (Fn. 41), S. 6, 8.

⁹² *Simon Bagshaw*, Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons, 2005, S. 82; *Kälin* (Fn. 41), S. 2f.

⁹³ *Jessica Wyndham*, A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement, in: Human Rights Brief 2006, S. 7-12 (S. 9).

⁹⁴ Eine Liste der Signatarstaaten ist abrufbar unter <http://www.internal-displacement.org/kampala-convention>.

⁹⁵ *Won Kidane*, Managing Forced Displacement by Law in Africa: The Role of the New African Union IDPs Convention, in: Vand. J. Transnat'l L. 2011, S. 1-88 (S. 6). Aber das nationale Recht bestimmt das Verhältnis zum internationalen Recht und legt fest, auf welche Weise Völkerrecht auf nationaler Ebene anwendbar wird, zum Ganzen *Karl Josef Partsch*, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre, 1964.

Und schon Ende 2006 setzten sich die elf Staaten der International Conference of the Great Lakes Region (ICGLR)⁹⁶ im Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region (Great Lakes Pact)⁹⁷ für die Sicherheit, Stabilität und Entwicklung in der Mitte Afrikas ein. Vor allem zwei der zehn Protokolle, aus denen sich der Great Lakes Pact zusammensetzt, beschäftigen sich mit den Binnenvertriebenen: das Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons und das Protocol on the Property Rights of Returning Persons. Auch der im Juni 2008 in Kraft getretene Pakt verpflichtet seine Vertragsparteien rechtlich – etwa zur Implementierung der Guiding Principles auf nationaler Ebene, Art. 6 Abs. 1 Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons. Das Protokoll dient so der Umwandlung von Soft law in Hard law.⁹⁸ Bisher erließen fünf der elf ICGLR-Staaten, Angola, Burundi, Kenia, der Sudan und Uganda, nationale Binnenflüchtlingsgesetze.⁹⁹ Gleichwohl stimmen diese nicht gänzlich mit den Leitlinien überein, sondern bleiben noch hierhinter zurück.

⁹⁶ Mitgliedstaaten der ICGLR sind Angola, Burundi, die Demokratische Republik Kongo, Kenia, die Republik Kongo, Ruanda, Sambia, der Sudan, Tansania, der Tschad und Uganda.

⁹⁷ Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region vom 14. und 15. Dezember 2006 (Great Lakes Pact). Der Great Lakes Pact und seine für Binnenvertriebene wichtigen Protokolle sind abrufbar unter [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpPages\)/8E4644C3046B061AC12576D400616500?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpPages)/8E4644C3046B061AC12576D400616500?OpenDocument).

⁹⁸ Siehe IDMC/NRC/*The International Refugee Rights Initiative (IRRI), The Great Lakes Pact and the Rights of Displaced People. A Guide for Civil Society*, 2008, S. 11ff.

⁹⁹ Die Binnenvertriebenengesetze in Angola, Burundi und Uganda stammen jedoch noch aus der Zeit vor Erlass des Great Lakes Pacts. Die nationalen Binnenvertriebenengesetze sind abrufbar unter <http://www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/idp-policies-index>.

Art. 1 lit. k) Kampala Convention, Art. 1 Abs. 4 Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons und Art. 1 Abs. 3 Protocol on the Property Rights of Returning Persons greifen auf die Binnenflüchtlingsdefinition der Guiding Principles zurück.¹⁰⁰ Zwar sind die Begriffsbestimmungen hier jeweils in einem mit "Definitions" überschriebenen ersten Artikel untergebracht und die Abkommen rechtsverbindlich. Doch verleihen auch sie den national Vertriebenen keinen internationalen Status. Schließlich stehen die in der Kampala Convention und den Protokollen enthaltenen Rechte den Heimatlosen bereits wegen ihrer Eigenschaft als Mensch und Bürger zu.¹⁰¹ Auch würde ein den Binnenflüchtlingen vom Völkerrecht verliehe-

¹⁰⁰ Auch wenn dies nicht aus Nr. 2 Introduction Guiding Principles hervorgeht, macht die Wortwahl ("in particular") deutlich, dass die dort genannten Vertreibungsursachen nicht abschließend sind. In Leitlinie 6 Abs. 2 lit. c) Guiding Principles werden dann "large-scale development projects" ausdrücklich als Vertreibungsursache genannt. Die Norm untersagt aber Vertreibungen aufgrund von Infrastrukturprojekten nicht insgesamt, sondern nur, sofern nicht ein zwingendes und überwiegendes öffentliches Interesse für das Vorhaben spricht, siehe auch Art. 7 Guiding Principles. Und auch Art. 10 Kampala Convention nimmt ausdrücklich Menschen in Bezug, die ihre Heimat aufgrund von "projects" verlassen müssen. Ein Größenerfordernis fehlt. Ebenso wenig ist der Vorschrift zu entnehmen, dass Vertreibungen bei Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Projekts möglich sind. Auch das Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons und das Protocol on the Property Rights of Returning Persons, welche jeweils in einem speziellen, der allgemeinen Binnenvertriebenendefinition folgenden, Absatz auf Vertreibungen durch "large-scale development projects" bzw. "development induced displacement" eingehen, enthalten eine solche Ausnahme nicht. Vertreibungen aufgrund von Infrastrukturprojekten sind hiernach insgesamt untersagt.

¹⁰¹ Zur Kampala Convention *Flavia Zorzi Giustini-ani*, *New Hopes and Challenges for the Protection of IDPs in Africa: The Kampala Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons*, in: *Denver J. Int'l L. & Pol'y* 2011, S. 347-370 (S. 354).

ner rechtlicher Status die Staatensouveränität empfindlich berühren.¹⁰²

IV. Fazit

Alles Recht muss sich der wandelnden Wirklichkeit anpassen, will es weiter bestehen.¹⁰³ So sind heute auch rein nationale Sachverhalte wie Binnenvertriebenensituationen Gegenstand internationaler Debatten, Hilfsorganisationen und Regelwerke. Zwar trug die Menschenrechtsbewegung entscheidend zur Weiterentwicklung des Völkerrechts, weg von einer eng staatenfixierten, hin zu einer auch Individual- und Gruppeninteressen schützenden Ordnung bei. Dass das Völkerrecht den Staat aber noch immer vor den Einzelnen stellt, offenbart ein Blick auf aktuelle Krisenherde wie Syrien und den Sudan: In beiden Ländern gehen despotische Herrscher gegen ihr eigenes Volk vor, vertreiben, verletzen und töten Hunderttausende, während die internationale Gemeinschaft dabei zusieht.

¹⁰² Siehe *Phuong* (Fn. 15), S. 27, zu den Guiding Principles.

¹⁰³ *Lange* (Fn. 32), S. 6.

Die Durchsetzung von Menschenrechten vor US-Gerichten nach dem *Kiobel*-Urteil*

Christian Gammel

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Die Allgemeine Durchsetzung von Menschenrechten
- III. Das Urteil
- IV. Die Folgen des Urteils
- V. Fazit

I. Einführung

Dieser Beitrag analysiert das Urteil des U.S. Supreme Court vom 17. April 2013 im Fall *Kiobel* ./ *Royal Dutch Co.* und dessen Folgen für die Durchsetzung der Menschenrechte durch nationale Gerichte in den USA.

Dazu werden zunächst der Sachverhalt des *Kiobel*-Urteils und die rechtlichen Argumente des U.S. Supreme Courts bezüglich der Abweisung der Klage untersucht. Weiterhin wird der vorliegende Fall mit noch anhängigen und älteren Verfahren verglichen und ein Ausblick auf die Klagemöglichkeiten gegeben, die nach dem *Kiobel*-Urteil möglicherweise noch verbleiben, denn "What is law in *Kiobel* isn't clear and what is clear in *Kiobel* isn't law".¹

II. Die Allgemeine Durchsetzung von Menschenrechten

Zu Beginn soll kurz daran erinnert werden, wie der Schutz der Menschenrechte natio-

nal und international grundsätzlich gewährleistet wird, um die Relevanz der zusätzlichen Durchsetzung von Menschenrechtsschutz durch Schadenersatzklagen vor nationalen Gerichten einordnen zu können. Der Schutz der Menschenrechte wird international auf drei Ebenen durchgesetzt: Durch Staaten,² durch Organe, welche aufgrund eines Menschenrechtsschutzabkommens geschaffen werden (Treaty-based)³ und durch Organe der Charta der Vereinten Nationen (Charter-based).⁴ In erster Linie ist es Aufgabe der Staaten, auf ihrem Hoheitsgebiet die Durchsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen zu garantieren⁵ und dafür zu sorgen, dass es effektive, innerstaatliche Rechtsbehelfe zur Ahndung von Verstößen gibt.⁶ Bis 1945 war ein effektiver Menschenrechtsschutz nur durch nationale Menschenrechtsregelungen gewährleistet.⁷ Somit lässt sich zunächst festhalten, dass die jeweiligen Staaten Garanten für die (gerichtliche) Durchsetzung von Menschenrechten, bezogen auf ihr Hoheitsgebiet, sind. Vor diesem Hintergrund stellt eine Schadenersatzklage vor nationalen Gerichten eine wirksame Ergänzung des internationalen Menschenrechtsschutzes dar.

* Der Autor dankt Luise Klass für wertvolle Unterstützung bei der Anfertigung dieses Textes.

¹ *Ralph G. Steinhard*, *Kiobel and the Weakening of Precedent; A Long Walk for a Short Drink*, in: *AJIL* 2013, S. 841-845 (S. 841).

² *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2008, S. 200.

³ *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 233f.

⁴ *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 272f.

⁵ *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 200f.

⁶ *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 203.

⁷ *Theodor Schilling*: *Internationaler Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2010, S. 3, Rn. 4.

III. Das Urteil

Das Urteil vom U.S. Supreme Court in der Rechtssache *Kiobel* wurde am 17. April 2013 gesprochen, nach dem der Fall erst vor einem New Yorker Bezirksgericht und dann vor einem Berufungsgericht⁸ verhandelt worden war. Der Supreme Court hielt das Urteil des Berufungsgerichts aufrecht und wies die Klage ab.⁹

1. Sachverhalt

Im Verfahren *Kiobel* ./ *Royal Dutch Petroleum Co. et alia* klagte die Witwe des getöteten Dr. *Barinem Kiobel, Esther Kiobel*, aus dem Ogoniland in Nigeria zusammen mit 21 weiteren Klägern unter anderem gegen *Royal Dutch Petroleum Co.* wegen Beihilfe zur Vergewaltigung, Tötung und zum Einsperren von Bewohnern des Ogonilands, welche sich gegen die Ölförderung und die Zerstörung ihres Landes zur Wehr gesetzt hatten.¹⁰ *Royal Dutch Petroleum Co.* beziehungsweise deren Tochterfirma in Nigeria, *Shell Petroleum Development Company of Nigeria*, unterstützte zu Beginn der 1990er Jahre die nigerianische Polizei und das Militär mit Nahrung, Transportmöglichkeiten und Geld und stellte ihr Land für Angriffe auf die Bevölkerung zur Verfügung.¹¹ Die Kläger flüchteten daraufhin in die USA, wo ihnen Asyl gewährt wurde.¹² Später klagten sie zunächst vor dem südlichen Bezirksgericht New York wegen extralegalen Tötungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter, willkürlichen Einsperrens und Verhaftens sowie Verstößen gegen das Recht auf Leben, Freiheit, Sicherheit, Versammlung, Schutz vor Verdrückung und Zerstörung von Eigentum auf Schadenersatz.¹³ Das Bezirksgericht gab

der Klage teilweise statt.¹⁴ Das Berufungsgericht wies die Klage komplett ab, indem es feststellte, dass das Völkerrecht keine Verantwortlichkeit von Firmen und Unternehmen bei Völkerrechtsverstößen kennt¹⁵ und so *Royal Dutch Petroleum Co.* nicht unter dem Alien Tort Statute (ATS) für die durch den nigerianischen Staat begangenen Verstöße haftbar gemacht werden könne.¹⁶ Andere Berufungsgerichte hatten diese Frage in parallel gelagerten Fällen allerdings bejaht, sodass sich hier eine uneinheitliche Rechtsprechung der Berufungsgerichte entwickelte.¹⁷

Daher nahm sich der U.S. Supreme Court des Falles zur Klärung dieser Frage an¹⁸ und bestätigte mit seinem Urteil vom 17. April 2013 die Abweisung der Klage wegen Unzuständigkeit amerikanischer Gerichte.¹⁹

2. Alien Tort Claims Act/Alien Tort Statute

Gestützt wurde die Klage auf den Alien Tort Claims Act (ATCA, heute ATS) von 1789, der die Zuständigkeit amerikanischer Bundesgerichte für Klagen von Ausländern wegen Verstößen gegen Völkerrecht oder Verträge, deren Vertragspartei die USA sind, begründet:

⁸ U.S. Court of Appeals for the Second Circuit.

⁹ U.S. Supreme Court, *Kiobel* ./ *Dutch Royal Petroleum*, Entscheidung vom 17. April 2013, No. 10 – 1491, Opinion of the Court, S. 14.

¹⁰ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 2.

¹¹ Ebd.

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 2f.

¹⁵ Vgl. *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 94f.

¹⁶ U.S. Court for the 2nd Circuit, *Kiobel* ./ *Dutch Royal Petroleum*, Entscheidung vom 17. September 2010, Opinion of the Court, S. 1f.

¹⁷ *Lauren Reynolds/Mark Zimmer*, Haften Unternehmen nach dem US-amerikanischen Alien Tort Statute?, in: RIW 2012, S. 139-145 (S. 139); *Lauren Reynolds/Mark Zimmer*, Die Einschränkung der extraterritorialen Zuständigkeit amerikanischer Gerichte durch den U.S. Supreme Court, in: RIW 2013, S. 509-515 (S. 511).

¹⁸ *Jochen Von Bernstorff/Marc Jacob/John Dingfelder Stone*, The Alien Tort Statute before the US Supreme Court in the *Kiobel* case: Does international law prohibit US courts to exercise extraterritorial civil jurisdiction over human rights abuses committed outside of the US?, in: ZaöRV 2012, S. 579-602 (S. 581).

¹⁹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 14.

“The district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States”.²⁰

Genutzt wird das ATS vor allem für Klagen, bei denen es um die Verletzung von Menschenrechten geht, so zum Beispiel Folter, extralegale Tötungen oder Sklaverei.²¹ Das ATS selbst begründet keinen materiell-rechtlichen Schadenersatzanspruch, sondern regelt nur abstrakt die Zuständigkeit US-amerikanischer Gerichte.²²

a. Die bisherigen Fälle unter dem ATS

Seit 1980 wurden vermehrt Klagen in den USA eingereicht, die sich hinsichtlich der Zuständigkeit der US-Gerichte auf den ATS beriefen.²³ Vor allem klagten Opfer von Zwangsarbeit während der NS-Zeit beziehungsweise deren Hinterbliebene gegen deutsche Firmen vor Gerichten in den USA.²⁴ Zum ersten Mal sprach 1984 ein US-Gericht Nicht-US-Bürgern Schadenersatz im Fall *Filartiga ./ Peña-Irala* zu.²⁵ In diesem Verfahren forderten Staatsangehörige Paraguays, welche von einem paraguayischen Beamten in Paraguay gefoltert wurden, Schadenersatz.²⁶ Der Beklagte hielt sich mit einem Besuchervisum in den USA auf, wurde dort von den Behörden aufgegriffen und sollte ausgewiesen werden, wurde jedoch vor seiner Abschiebung

verklagt.²⁷ Das Berufungsgericht ging davon aus, dass Folter eines Beamten einen Verstoß gegen das im Völkerrecht verankerte Folterverbot darstelle und dieser Verstoß unter das ATS zu fassen sei.²⁸ Das Berufungsgericht stütze also seine Zuständigkeit unter dem ATS auf die Tatsache, dass sich der Beklagte zum Zeitpunkt der Klageerhebung seit längerer Zeit auf dem Hoheitsgebiet der USA befunden hatte. Dieses Urteil gilt als Beginn einer ganzen Reihe von weiteren Verfahren gegen Einzelpersonen wegen Menschenrechtsverstößen.²⁹

b. Die Voraussetzungen des ATS

Um vor einem US-Gericht unter dem ATS klagen zu können, müssen zunächst drei Voraussetzungen erfüllt sein: Der Kläger muss Ausländer sein, der Beklagte muss für eine unerlaubte Handlung verantwortlich sein und die Handlung muss eine Norm des Völkerrechts oder einen von den USA ratifizierten Vertrag verletzen.³⁰

c. Tatbestandliche Einschränkungen

Im *Sosa*-Fall hat der U.S. Supreme Court 2004³¹ grundsätzlich ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen eine Klage in den USA unter dem ATS zulässig ist. In diesem Verfahren ging es um die Entführung eines mexikanischen Arztes namens *Alvarez*, der bei der Folter eines US-Beauftragten im mexikanischen Drogenkrieg maßgeblich mitgewirkt hatte.³² Er wurde vom Beklagten *Sosa* (ebenfalls Mexikaner) in Mexiko entführt und in die USA verbracht, wo er

²⁰ 28 U. S. C. §1350, Übersetzung des Autors: Die Bezirksgerichte sollen für jede zivilrechtliche Klage eines Ausländers aufgrund einer unerlaubten Handlung Zuständigkeit besitzen, welche Völkerrecht oder völkerrechtlicher Verträge der Vereinten Nationen von Amerika verletzen.

²¹ *Anja Seibert-Fohr*, United States Alien Tort Statute, in: Max Planck Encyclopedia for Public International Law, Januar 2008, Rn. 2f.

²² *Otto Sandrock*, Ausländische Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstößen vor US-amerikanischen Gerichten, in: RIW 2013, S. 497-508 (S. 501).

²³ *Sandrock* (Fn. 22), S. 497.

²⁴ *Sandrock* (Fn. 22), S. 497ff.

²⁵ *Reynolds/Zimmer*, 2012 (Fn. 17), S. 140f.; *Reynolds/Zimmer*, 2013 (Fn. 17), S. 510.

²⁶ *Reynolds/Zimmer*, 2012 (Fn. 17), S. 141.

²⁷ *Sandrock* (Fn. 22), S. 504.

²⁸ *Sandrock* (Fn. 22), S. 504f.

²⁹ *Mathias Reimann*, Das Ende der Menschenrechtsklagen vor den amerikanischen Gerichten?, in: IPRax 2013, S. 455-262 (S. 456).

³⁰ *Seibert-Fohr* (Fn. 21), Rn. 5; *Reynolds/Zimmer*, 2012 (Fn. 17), S. 142.

³¹ U.S. Supreme Court, *Sosa ./ Alvarez-Machain*, Entscheidung vom 29. Juni 2004, 542 U. S. 692.

³² *Sandrock* (Fn. 22), S. 503.

strafrechtlich verurteilt werden sollte.³³ Nachdem *Alvarez* freigesprochen wurde, verklagte er daraufhin *Sosa*, da er unrechtmäßig in Mexiko festgenommen worden und in die USA entführt worden sei.³⁴ Der U.S. Supreme Court wies die Klage ab, da *Alvarez* nur einen Tag nach seiner Entführung durch *Sosa* rechtmäßig in den USA von staatlichen Behörden festgenommen wurde.³⁵ Eine unrechtmäßige Festnahme und eine anschließende Entführung innerhalb von 24 Stunden stellten keinen einklagbaren Völkerrechtsverstoß unter dem ATS dar.³⁶

Dennoch schränkte er in demselben Verfahren die Voraussetzungen für Klagen unter dem ATS ein: Es muss eine persönliche Haftbarkeit für den Beklagten auf völkerrechtlicher Ebene geben. Die verletzte Völkerrechtsnorm muss einen klar definierten Inhalt haben und vergleichbar sein mit Normen des Völkerrechts, welche im 18. Jahrhundert galten, also zu der Zeit, in welcher der ATS im Kongress verabschiedet wurde.³⁷ Im *Sosa*-Fall identifizierte der Supreme Court drei Klagegründe wegen Verstößen gegen Völkerrecht: Piraterie, Verletzungen von Diplomatenrecht und Verletzungen des freien Geleits.³⁸ Zudem sei das ATS nicht auf Sachverhalte anwendbar, bei denen sich das Verhalten des Beklagten auf fremdem Staatsgebiet ereignet hat.³⁹

3. Die Entscheidungsgründe im Fall *Kiobel*

Ursprünglich nahm sich der Supreme Court des *Kiobel*-Falles an, um zu klären, ob Unternehmen unter dem ATS für Verstöße

gegen Völkerrecht haftbar gemacht werden können. Davon sah der Supreme Court nach der ersten mündlichen Verhandlung ab und stellte die grundlegende(re) Frage, ob US-Gerichte für Klagen unter dem ATS zuständig sind, welche keinerlei Bezug zu den USA aufweisen.⁴⁰ Wie bereits erwähnt verneinte dies der Supreme Court.

Zunächst nimmt er an, dass das Recht der USA nicht auf Sachverhalte Anwendung findet, die außerhalb der USA stattgefunden haben: Es bestehe also eine Vermutung gegen Extraterritorialität, also eine Annahme, nach der US-amerikanisches Recht grundsätzlich nicht auf ausländische Sachverhalte Anwendung finde.⁴¹

Wäre das ATS ohne Weiteres bei extraterritorialen Sachverhalten ohne Bezug zu den USA anwendbar, würde eine Vielzahl von Jurisdiktionskonflikten mit Drittstaaten entstehen.⁴² Auch reiche die bloße Tätigkeit von Unternehmen in Staaten nicht aus, um einen ausreichenden Bezug – hier zu den USA – herzustellen. Unternehmen seien in vielen Ländern der Welt geschäftlich aktiv und auf die bloße Präsenz abzustellen würde zu weit reichen.⁴³

Zweitens weist er das Vorbringen der Kläger zurück, die Annahme gegen Extraterritorialität des ATS werde durch Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Sinn und Zweck des ATS widerlegt.⁴⁴

a. Der Wortlaut des ATS

Der Supreme Court geht davon aus, dass der Kongress durchaus Gesetze erlassen kann, welche bei extraterritorialen Sachverhalten die Zuständigkeit von US-Gerichten begründen.⁴⁵ Als Beispiel führt er die (strafrechtliche) Zuständigkeit bei

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

³⁵ Ebd.

³⁶ *Martin Schaub*, Verantwortlichkeit von Unternehmen unter dem Alien Tort Statute, in: AVR 2011, S. 124-171 (S. 129).

³⁷ *Seibert-Fohr* (Fn. 21), Rn. 6.

³⁸ *Reynolds/Zimmer*, 2012 (Fn. 17) S. 140.

³⁹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 6.

⁴⁰ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 3; *von Bernstorff/Jacob/Stone* (Fn. 18), S. 581.

⁴¹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 4f.

⁴² U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 4.

⁴³ *Reynolds/Zimmer*, 2013 (Fn. 17), S. 512.

⁴⁴ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 6-13.

⁴⁵ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 6.

Völkermord⁴⁶ an. Hier sind US-Gerichte zuständig, solange sich der Verantwortliche in den USA aufhält.⁴⁷ Im Gegensatz dazu fehle aber im ATS eine explizite Zuständigkeit für extraterritoriale Sachverhalte: Hätte der erste Kongress eine extraterritoriale Zuständigkeit begründen wollen, dann hätte er dies explizit im Gesetzestext aufgenommen.⁴⁸ Dies deutet darauf hin, dass der Kongress dies so nicht regeln wollte. Auch das Wort „any“ in der Formulierung „any civil action“ impliziere anerkanntermaßen keine gewollte Extraterritorialität.⁴⁹

b. Die Entstehungsgeschichte des ATS

Auch die Entstehungsgeschichte des ATS stünde einer Annahme der Zuständigkeit von amerikanischen Gerichten bei extraterritorialen Sachverhalten entgegen.⁵⁰ Als der ATS 1789 vom Kongress beschlossen wurde, habe es drei Verstöße gegen Völkerrecht gegeben, welche vom ATS umfasst sein sollten: Piraterie, Verletzungen von Diplomatenrecht und Verstöße gegen das sichere Geleit.⁵¹ Die letzten beiden Verstöße setzen keinen Bezug zu fremdem Hoheitsgebiet voraus, wohingegen Piraterie sich außerhalb des Staatsgebiets der USA, nämlich auf der Hohen See, ereignet.⁵² Der Supreme Court führt hier an, dass Piraterie aber nicht notwendigerweise voraussetze, dass sie sich auf fremdem Staatsgebiet ereigne und so auch keine Jurisdiktionskonflikte mit Drittstaaten entstünden, welche das Hauptargument gegen Extraterritorialität sind.⁵³ Der Kongress habe zwar vorausgesehen, so der U.S. Supreme Court,

dass es Sachverhalte geben kann, die sich außerhalb der USA ereignen, nicht jedoch auf fremdem Staatsgebiet.⁵⁴ Piraterie sei demnach eine eigene Kategorie.⁵⁵

c. Der Sinn und Zweck des ATS

Weiterhin sei eine extraterritoriale Anwendung des ATS nicht mit dessen Sinn und Zweck vereinbar. Der Kongress habe 1789 nicht im Sinn gehabt, den gerade neu gegründeten Staat USA zum Forum für die Durchsetzung von Völkerrecht zu machen.⁵⁶ Die USA strebten damals nach Anerkennung in der Staatenwelt und daher sei es nicht plausibel, zu argumentieren, gerade dieser nach Anerkennung strebende, neu gegründete Staat wolle auf seinem Staatsgebiet jede (extraterritoriale) Verletzung von Völkerrecht verfolgen.⁵⁷ Folgte man dem Vorbringen der Kläger, könnten andere Nationen, die ein ähnliches Gesetz erließen, jeden Verstoß von Amerikanern gegen Völkerrecht vor ihren eigenen Gerichten durchsetzen.⁵⁸ Diese Aufgabe sei besser auf politischer Ebene zu lösen und nicht vor Gericht, da solche Urteile starke politische Konsequenzen hervorrufen würden.⁵⁹

Somit widerlegten der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte des ATS und dessen Sinn und Zweck nicht die generelle Annahme, dass US-amerikanisches Recht grundsätzlich nicht extraterritorial anwendbar sei.

4. Sondervoten

Zwar wurde das Urteil des Supreme Courts einstimmig gefasst. Es gab aber dennoch abweichende Meinungen von sieben (der insgesamt neun) Richter, wel-

⁴⁶ 18 U. S. C. §1091(e).

⁴⁷ “(R)egardless of where the offense is committed if the alleged offender is, among other things, present in the United States”.

⁴⁸ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 6f.

⁴⁹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 7.

⁵⁰ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 8.

⁵¹ Ebd.

⁵² U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 8, 10.

⁵³ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 10.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 10f.

⁵⁶ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 12.

⁵⁷ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 12f.

⁵⁸ U.S. Supreme Court (Fn. 9), S. 13.

⁵⁹ Ebd.

che ihre Sicht zur Extraterritorialität darstellen wollten und versuchten, Auswege aus der Annahme gegen Extraterritorialität zu entwickeln, sich also eine Hintertür für weitere Klagen wegen Menschenrechtsverstößen offen halten wollten.⁶⁰ Zwar stimmen sie alle im Ergebnis mit dem Urteil des U.S. Supreme Courts überein, sie weichen aber dennoch teils mehr, teils weniger von dessen Urteilsbegründung ab.

a. Richter *Kennedy*

Richter *Kennedy* führt den Torture Victim Protection Act (TVPA) von 1994 an, welcher Folteropfern einen zivilrechtlichen Anspruch auf Entschädigung gibt.⁶¹ Er weist darauf hin, dass auch nach dem vorliegenden Urteil Fälle vor Gericht kommen können, die weder unter das TVPA noch unter das ATS fallen können, sodass es noch weiteren Ausführungen und Erklärungen bedarf, ob und wann das ATS bei extraterritorialen Sachverhalten anwendbar sei.⁶²

b. Richter *Alito/Thomas*

Die Richter *Alito* und *Thomas* bekräftigen nochmals den Urteilstenor und führen das *Sosa*-Urteil des Supreme Courts⁶³ an, in dem bereits ausgeführt wurde, dass das ATS zur Bekämpfung von Piraterie, Verstößen gegen das sichere Geleit und gegen das Diplomatenrecht erlassen wurde, nicht aber zur Verfolgung von weltweiten Ver-

stößen gegen Völkerrecht.⁶⁴ Danach findet der ATS nur Anwendung, wenn es sich um Verstöße gegen Völkerrecht handelt, das zu damaliger Zeit von Staaten anerkannt war.⁶⁵ Somit sei im vorliegenden Fall eine Zuständigkeit von US-Gerichten ausgeschlossen, da die Anforderungen des *Sosa*-Urteils im *Kiobel*-Verfahren nicht erfüllt seien.⁶⁶

c. Richter *Breyer/Ginsburg/Sotomayor/Kagan*

Hier stimmen die Richter zwar mit dem Urteil überein, nicht aber mit der Begründung. Die Richter führen drei Kriterien an, nach denen (alternativ) nach dem ATS amerikanische Gerichte zuständig wären: Das fragliche Verhalten fand auf amerikanischem Boden statt, der Beklagte ist amerikanischer Staatsangehöriger oder das Verhalten des Beklagten betrifft schwerwiegend und nachteilig wichtige nationale Interessen, zum Beispiel wenn die USA zum „sicheren Hafen“ für jemanden, der gefoltert hat oder andere Feinde der Menschheit werden würden.⁶⁷ Diese drei Möglichkeiten lägen hier jedoch nicht vor,⁶⁸ sodass das Urteil des Supreme Court richtig sei. Sowohl die Kläger als auch die Beklagten hätten keine hinreichende Verbindung zu den USA⁶⁹, und die Beklagten hätten die besagten Verstöße gegen Völkerrecht nicht selbst begangen, sondern „nur“ anderen (nicht amerikanischen) Staatsbürgern dabei geholfen, diese zu begehen.⁷⁰ Somit bestünde keine Zuständigkeit nach dem ATS.

⁶⁰ Reimann (Fn. 29), S. 458.

⁶¹ “An individual who, under actual or apparent authority, or color of law, of any foreign nation- (1) subjects an individual to torture shall, in a civil action, be liable for damages to that individual; or (2) subjects an individual to extrajudicial killing shall, in a civil action, be liable for damages to the individual's legal representative, or to any person who may be a claimant in an action for wrongful death”.

⁶² U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Kennedy*, concurring, S. 1.

⁶³ Siehe Fn. 31.

⁶⁴ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Alito*, concurring, S. 2.

⁶⁵ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Alito*, concurring, S. 2.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 1f.

⁶⁸ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 2.

⁶⁹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 14.

⁷⁰ Ebd.

Jedoch könne sich das Gericht hier nicht auf die Annahme der Extraterritorialität berufen, da der Kongress 1789 bei der Schaffung des ATS sehr wohl auch Sachverhalte regeln wollte, die keinen Bezug zu den USA haben.⁷¹ Dies implizieren die Worte „alien“, „treaties“ und „law of nations“.⁷² Zudem habe man damals auch an Piraterie gedacht, welche außerhalb des Hoheitsgebiets der USA begangen wird.⁷³ Piraterie findet aber gerade nicht „auf Hoher See“ statt, sondern auf Schiffen, welche die Staatszugehörigkeit ihrer Flagge besitzen, sodass hier sehr wohl Jurisdiktionskonflikte mit Drittstaaten entstehen können.⁷⁴ Man müsse sich fragen, wer die Piraten der heutigen Zeit seien: Sicherlich Folterer und Völkermörder.⁷⁵ Und wie damals seien sie Feinde der Menschheit und alle Staaten hätten ein Interesse an deren Verfolgung und Bestrafung.⁷⁶

Ausufernde Jurisdiktionskonflikte könnten eingedämmt werden, indem man das ATS eng interpretiert und nur dort eine Zuständigkeit annimmt, wo eindeutig nationale Interessen der USA Gegenstand des Falles sind.⁷⁷ So würden die USA nicht zum Forum für die zivilrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen Völkerrecht. Ein nationales Interesse sei es unter anderem, nicht zum sicheren Hafen für diejenigen zu werden, die schwerste Verstöße gegen Völkerrecht begangen hätten.⁷⁸ Somit stimmen die

vier Richter zwar dem Tenor, nicht aber der Begründung des *Kiobel*-Urteils zu.⁷⁹

5. Zusammenfassung der Entscheidungsgründe

Zusammenfassend lässt sich das Urteil also folgendermaßen darstellen: Eine Zuständigkeit amerikanischer Gerichte wird durch das ATS nicht begründet, soweit weder Kläger, Beklagter oder die fragliche Handlung einen ausreichenden Bezug zu den USA aufweisen, da US-Recht eine Annahme gegen eine extraterritoriale Wirkung entgegenstehe beziehungsweise ihr inne wohne. Die oben genannten Sondervoten wollen von dieser Annahme absehen, wenn das Delikt in den USA begangen wurde, der Beklagte Staatsangehöriger (beziehungsweise Staatszugehöriger bei Unternehmen) der USA ist oder das Delikt betrifft nachhaltig und nachteilig wichtige nationale Interessen der USA.⁸⁰

IV. Die Folgen des Urteils

Fraglich ist, welche Auswirkungen das Urteil vom 17. April 2013 für die Durchsetzung von Schadenersatzklagen wegen Menschenrechtsverletzungen in den USA haben wird, vor allem mit Blick auf noch anhängige Verfahren.

1. Auswirkungen des Urteils

Was die Auswirkungen des Urteils des U.S. Supreme Courts betrifft, gehen die Meinungen auseinander. Zum einen scheint die Tür für Klagen geschlossen zu sein, in denen weder Kläger noch Beklagte einen ausreichend engen Bezug zu den USA haben oder die Tat auf dem Hoheitsgebiet der USA statt fand. Das wird von einigen be-

⁷¹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 3.

⁷² U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 3f.

⁷³ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 4.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 5.

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 7.

⁷⁸ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 10.

⁷⁹ U.S. Supreme Court (Fn. 9), *Breyer*, concurring, S. 15.

⁸⁰ Vgl. *Wolfgang Winter*, Einschränkung des extraterritorialen Anwendungsbereichs des Alien Tort Statute, in: *IPRax* 2013, S. 462-465 (S. 463).

grüßt.⁸¹ Unternehmen bräuchten Rechtsklarheit.⁸² Zudem müsse das System der Sammelklagen zurückgedrängt werden, wobei das vorliegende Urteil behilflich sei.⁸³ Andererseits wird darauf hingewiesen, dass Unternehmen, um sich vor Klagen unter dem ATS zu schützen, ihre soziale Verantwortung bei ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten beachten und ernst nehmen sollten.⁸⁴ Und auch das *Kiobel*-Urteil des Berufungsgerichts wurde schon als Rückschlag gegen den Internationalen Menschenrechtsschutz bezeichnet, da nirgendwo sonst diese Klagemöglichkeiten bestünden als in den USA.⁸⁵

Allerdings könnten in Zukunft auch Sachverhalte entstehen, in denen ein stärkerer Bezug zu den USA vorliegt als im Fall *Kiobel*, sodass jedenfalls Schadenersatzklagen wegen im Ausland begangener Menschenrechtsverstöße nicht in Gänze ausgeschlossen werden könnten.⁸⁶

Zudem bleiben jedenfalls amerikanische Unternehmen der Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet, da diese aufgrund materieller oder personeller Verbindungen sehr wahrscheinlich einen hinreichenden Bezug zu den USA aufweisen.⁸⁷

2. Noch verbleibende Klagemöglichkeiten

Wie aber das Sondervotum der vier Richter *Breyer*, *Ginsburg*, *Sotomayor* und *Kagan* zeigt, könnte man künftig darauf abstellen, dass entweder die fragliche Tat mit Pirate-

rie beziehungsweise dem alten Konzept des „enemy of mankind“ gleichzusetzen ist oder die Tat beziehungsweise das Verhalten der Kläger so gravierend nationale Interessen des Staates USA betrifft, dass ein ausreichender Bezug für eine Klage unter dem ATS gegeben ist.

Auch gibt es neben dem ATS noch weitere, spezielle Zuständigkeitsregelungen für US-Gerichte, wie den vom Supreme Court zitierten TVPA.⁸⁸ Hier gibt es also weiterhin die Möglichkeit, dass Opfer von Folter und außerlegalen Hinrichtungen vor US-Gerichten zivilrechtlich auf Schadenersatz klagen können.

Auch lässt das Gericht in seinem Urteil offen, was ein ausreichend enger Bezug zu den USA sei. Diese Frage wird im noch anhängigen *Baumann*-Fall relevant werden.

Ein im Urteil nicht diskutiertes Problem stellt allerdings die Verantwortlichkeit von Firmen und Unternehmen im Völkerrecht dar. Während nach US-Recht Unternehmen als juristische Personen für von ihnen verursachte Schäden haften, gibt es im Völkerrecht keine solche Norm.⁸⁹ Haftbarkeit im Völkerrecht setzt zunächst Völkerrechtssubjektivität voraus.⁹⁰ Diese besitzen zum einen Staaten als natürliche Völkerrechtssubjekte und zum anderen Internationale Organisationen, soweit ihr Gründungsvertrag dies zulässt und sie von Staaten anerkannt sind.⁹¹ Unternehmen kommt allerdings eine solche Völkerrechtssubjektivität bislang noch nicht zu. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde sich die weitere Frage nach der Zurechenbarkeit von Völkerrechtsverstößen stellen. Hierfür gibt es bisher keine anerkannten Normen. In Betracht käme höchstens eine (soweit sie sinnvoll

⁸¹ *Reynolds/Zimmer*, 2013 (Fn. 17), S. 515; *Stephan Wernicke*, Von Sammelklagen und Kaperbriefen – Zum *Kiobel*-Urteil des U.S. Supreme Court, in: *EuZW* 2013, S. 401-403 (S. 402).

⁸² *Wernicke* (Fn. 81), S. 402.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ *Sandrock* (Fn. 22), S. 508.

⁸⁵ *Schaub* (Fn. 36), S. 169f.

⁸⁶ *Michael Stürmer*, Die territorialen Grenzen der Human Rights Litigation in den USA, in: *JZ* 2014, S. 13-23 (S. 20).

⁸⁷ *Anupam Chander*, Unshackling Foreign Corporations; *Kiobel's* Unexpected Legacy, in: *AJIL* 2013, S. 829-834 (S. 831).

⁸⁸ So auch *Stürmer* (Fn. 86), S. 21.

⁸⁹ *Peter Muchlinski*, Corporations in International Law, *Max Planck Encyclopedia for Public International Law*, September 2009, Rn. 31; *Schaub* (Fn. 36), S. 135; *Stürmer* (Fn. 86), S. 21.

⁹⁰ *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 615, Rn. 2; *Andreas von Arnould*, *Völkerrecht*, 2012, Rn. 371f.

⁹¹ *Ipsen* (Fn. 90), S. 85, Rn. 5.

ist) analoge Anwendung der Articles on State Responsibility.

3. Noch anhängige Verfahren vor dem U.S. Supreme Court

Ein weiteres Verfahren, dessen Sachverhalt dem vorliegenden ähnelt, ist der bereits angesprochene Fall *DaimlerChrysler AG ./ Baumann*. Wie oben geschrieben, ist in diesem Verfahren die entscheidende Frage, ob es für eine Klage unter dem ATS ausreicht, dass die beklagte Firma eine Tochtergesellschaft in den USA hat. Die Kläger aus Argentinien werfen der *Daimler AG* vor, sie habe während der Militärdiktatur in Argentinien Regierungsbeamten bei der Entführung, Folter und Tötung ehemaliger Mitarbeiter geholfen.⁹² Das Bezirksgericht wies die Klage zunächst wegen fehlender „Personal Jurisdiktion“, also Unzuständigkeit, ab. Das Berufungsgericht, der U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit, bejahte jedoch die Zuständigkeit, da die *Daimler AG* eine hundert prozentige Tochterfirma in den USA habe.

V. Fazit

Insgesamt betrachtet muss das Urteil als Rückschritt für den Menschenrechtsschutz in den USA und damit auch für den internationalen Menschenrechtsschutz gesehen werden.

Die Entscheidung des Supreme Courts vom 17. April 2013 fordert nun eindeutig, dass entweder der Kläger, der Beklagte oder der Sachverhalt eine Verbindung zu den Vereinigten Staaten aufweisen muss. Damit können nun Industrieunternehmen, welche Menschenrechtsverstöße an Bürgern in Drittländern begehen, nicht (mehr) so leicht in Regress genommen werden. Zwar muss bis zur Entscheidung im *Baumann*-Verfahren abgewartet werden, welche Voraussetzungen für eine hinreichende Verbindung eines Unternehmens zu den USA vorliegen müssen. Jedoch muss nach diesem Urteil wohl davon aus-

gegangen werden, dass diese eher hoch als niedrig sein werden.

Andererseits entsteht durch dieses Urteil ein Mehr an Rechtssicherheit, wodurch Kläger nun schon im Vorfeld absehen können, ob ihre Klage Aussicht auf Erfolg haben wird.

In diesem Sinne wird auch befürwortet, die Möglichkeit für Schadenersatzklagen wegen im Ausland begangener Menschenrechtsverstöße gesetzlich neu zu regeln.⁹³ Dazu soll ein Gesetz geschaffen werden, welches es den Opfern ermöglicht, in einem Strafprozess zivilrechtlich Schadenersatz einklagen zu können.⁹⁴ Ähnliche Möglichkeiten gebe es schon im europäischen Rechtsraum in Belgien, Deutschland und Frankreich.⁹⁵

Kritik rief zudem die Urteilsbegründung hervor, insbesondere die Begründung der Annahme, dass US-Recht nicht extraterritorial wirke.⁹⁶ Die Annahme, dass Recht nicht extraterritorial wirke, könne sich nur auf materielles Recht beziehen, nicht aber auf eine Norm, welche „nur“ die Zuständigkeit eines Gerichts begründen soll.⁹⁷

Allerdings bleibt die Frage ungeklärt, nach welcher völkerrechtlichen Norm Unternehmen wegen einer völkerrechtlich unerlaubten Handlung haften sollen.⁹⁸ Wie bereits oben ausgeführt, statuiert das ATS lediglich die Zuständigkeit der US-amerikanischen Gerichtsbarkeit. Die materielle Seite der Klage, also ob ein Menschenrechtsverstoß überhaupt durch ein privates Unternehmen begangen werden beziehungsweise ob dieser zugerechnet werden kann, klärt das ATS nicht. Insoweit muss also abgewartet werden, ob hier eine neue Norm des Völkerrechts entstehen

⁹² *Reynolds/Zimmer*, 2013 (Fn. 17), S. 513.

⁹³ *Vivian Grosswald Curran/David Sloss*, Reviving Human Rights Litigation after Kiobel, in: *AJIL* 2013, S. 858-863 (S. 862).

⁹⁴ *Grosswald Curran/Sloss* (Fn. 93), S. 862f.

⁹⁵ *Grosswald Curran/Sloss* (Fn. 93), S. 859ff.

⁹⁶ *Stürner* (Fn. 86), S. 18.

⁹⁷ Ebd.

⁹⁸ Vgl. *Steinhardt* (Fn. 1), S. 844.

wird, vertraglich oder gewohnheitsrechtlich.

Andererseits kann auch aus wirtschaftlicher Sicht argumentiert werden, dass nun private Unternehmen einfacher und risikoloser in Ländern investieren können, in denen der Schutz der Menschenrechte schwach ausgeprägt ist und viel mehr der wirtschaftliche Vorteil im Vordergrund steht, da sie nun einem geringeren Risiko ausgesetzt sind, in den USA durch deren nationale Gerichte zur Zahlung von Schadenersatz verurteilt zu werden.⁹⁹ Zudem müssten sich Unternehmen ohnehin menschenrechtskonform verhalten, da sie sonst möglicherweise durch Verbraucher, eine schwierigere Finanzierung oder ihre eigenen Regierungen „abgestraft“ werden würden.¹⁰⁰

Eine genaue Aussage darüber, welche praktischen Auswirkungen das *Kiobel*-Urteil für Schadenersatzklagen wegen im Ausland begangener Menschenrechtsverletzungen vor nationalen Gerichten in den USA haben wird, ist somit schwer zu treffen. Die weitere Entwicklung wird jedoch mit Spannung zu verfolgen sein.

⁹⁹ So auch *Martin Metz*, Die Entscheidung des Supreme Courts in *Kiobel vs. Royal Dutch Petroleum* – Das Ende der UA-amerikanischen Human Rights Litigation?, in: *WM* 2013, S. 2059-2065 (S. 2065).

¹⁰⁰ *Chander* (Fn. 87), S. 833f.

Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2013 – Teil I: Staatenberichte

Pascal Nägeler

Inhaltsübersicht

I. Einführung

II. Allgemeines aus dem Jahre 2013

III. Staatenberichtsverfahren

I. Einführung

Dieser Beitrag führt die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Ausschuss) fort.¹

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)² wurde am 16. Dezember 1966 in New York geschlossen. Er verbürgt die Menschenrechte der ersten Generation. Mit der 35. Ratifikation trat der Zivilpakt am 23. März 1976 in Kraft. Gemäß Art. 28 wurde ein Ausschuss eingerichtet, der der Überwachung und Ausführung des Paktes dienen soll. Er setzt sich gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 aus 18 Mitgliedern zusammen, die unabhängige Experten auf dem Gebiet der Menschenrechte sind und in ihrer persönlichen Eigenschaft von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt werden.

Der Ausschuss ist mit drei Verfahrensarten betraut: dem obligatorischen Staatenberichtsverfahren nach Art. 40, dem fakultativen Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 41 und dem Individualbeschwerdeverfahren, welches im 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (im Folgenden FP I)³ geregelt ist. Von der Möglichkeit der Staatenbeschwerde wurde bislang kein Gebrauch gemacht.⁴ Darüber hinaus hat der Ausschuss gegenwärtig 34 Allgemeine Bemerkungen (general comments) auf Grundlage von Art. 40 Abs. 4 abgegeben, die sich an alle Vertragsstaaten richten. Inhaltlich beschäftigen sie sich mit der Auslegung und Konkretisierung der im Zivilpakt verbürgten Rechte.⁵ Die Abschließenden Bemerkungen geben den Vertragsstaaten eine Orientierung zur praktischen Umsetzung der Menschenrechte und können zugleich als Bewertungsmaßstab durch den Ausschuss herangezogen werden.

Der Ausschuss kommt seinen Aufgaben in regelmäßigen Sitzungen nach. Diese finden gemäß Regel 2 Nr.1 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses (im

¹ Siehe zur Berichterstattung über das Jahr 2012 *Anja Spätlich*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2013, S. 42-58 und *dies.*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2012 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2013, S. 104-117.

² 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.

³ 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.

⁴ Stand: März 2014, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HR_TBPetitions.aspx (zuletzt besucht am 19. März 2014).

⁵ Siehe dazu *David Roth-Isigkeit*, Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen – ein Beitrag zur Rechtentwicklung im Völkerrecht, in: MRM 2012, S. 196-210.

Folgenden VerfO)⁶, welche auf Grundlage von Art. 39 Abs. 2 des Zivilpaktes beschlossen wurde, drei Mal pro Jahr statt. 2013 wurden diese Treffen während der 107. Sitzung vom 11. bis 28. März, der 108. Sitzung vom 8. bis 26. Juli sowie der 109. Sitzung vom 14. Oktober bis 1. November in Genf abgehalten.

II. Allgemeines aus dem Jahre 2013

Im Jahre 2013 sind keine weiteren Staaten dem Zivilpakt beigetreten, so dass dieser weiterhin für 167 Staaten⁷ verbindlich ist. Dem FP I ist am 24. September 2013 Guinea-Bissau beigetreten, so dass seit Ende 2013 Individualbeschwerden gegen 115 Vertragsstaaten durchgeführt werden können. Dem 2. Fakultativprotokoll (im Folgenden FP II)⁸ vom 15. Dezember 1989, das die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hat, sind im Jahre 2013 Bolivien, Guinea-Bissau und Lettland beigetreten. Somit hat das FP II 78 Vertragsstaaten.

Der neue Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses ist Sir *Nigel Rodley*.

Während der drei Sitzungen im Jahr 2013 hat sich der Ausschuss mit dem Entwurf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 35⁹ zu Art. 9, dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit, beschäftigt und in einem konstruktiven Dialog die einzelnen Abschnitte diskutiert. Die Ausarbeitung wurde bisher noch nicht abgeschlossen.

⁶ Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der Fassung vom 11. Januar 2012, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.10.

⁷ Stand: 19. März 2014.

⁸ 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.

⁹ Draft General comment No. 35 - Article 9: Liberty and security of person vom 28. Januar 2013, UN-Dok. CCPR/C/107/R.3.

III. Staatenberichtsverfahren

1. Einführung

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Zivilpaktes gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. a dem Ausschuss einen Erstbericht (initial report) vorzulegen und im Folgenden gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. b periodische Folgeberichte (periodic reports) nach Aufforderung durch den Ausschuss einzureichen. Leistet ein Vertragsstaat diesen Berichtspflichten nicht Folge, so kann der Ausschuss nach Regel 70 VerfO die Menschenrechtslage auch ohne Vorlage eines Erst- oder Folgeberichts untersuchen. Die Staatenberichte sollen Informationen über die getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechte des Zivilpaktes enthalten. Es soll aufgeführt werden, wie die verbürgten Rechte umgesetzt und innerstaatlich Fortschritte im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz erzielt wurden.¹⁰ Der Ausschuss bewertet die Berichte gemäß Art. 40 Abs. 4 und erstellt eine Liste der Punkte, die weiterer Klärung bedürfen. An der Erörterung nehmen die Staaten durch Staatenvertreter teil, um einen konstruktiven Dialog zu garantieren. Die Ergebnisse des Berichtsverfahrens fasst der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zusammen.

Am Ende seiner Abschließenden Bemerkungen stellt der Ausschuss die Punkte heraus, die besonderer Beobachtung bedürfen. Der Vertragsstaat hat zu diesen Punkten innerhalb eines Jahres über seine Fortschritte und die getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten (sogenanntes Follow-up-Verfahren). Die Auswertung erfolgt durch einen Sonderberichterstatter.

¹⁰ Siehe näher zum Staatenberichtsverfahren die Consolidated Guidelines for State Reports under the International Covenant on Civil and Political Rights vom 26. Februar 2001, UN-Dok. CCPR/C/66/GUI/Rev.2; *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, Rdnr. 747ff.

2. Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten

Im Berichtszeitraum 2013 setzte sich der Ausschuss mit der Menschenrechtslage von 17 Vertragsstaaten auseinander. Die Auswertung des Staatenberichtes der Vereinigten Staaten von Amerika wurde auf März 2014 verschoben. Grund hierfür war der anhaltende Haushaltsstreit und die zeitweilige Niederlegung der Regierungsgeschäfte im Oktober 2013. Schwerpunktmäßig konzentriert sich die folgende Zusammenfassung auf die Gesichtspunkte der Abschließenden Bemerkungen, welche auch zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht worden sind.¹¹

- 107. Sitzung -

Angola

Auf der 107. Sitzung befasste sich der Ausschuss mit dem ersten Staatenbericht von Angola.¹² Der Ausschuss begrüßt dabei in seinen Abschließenden Bemerkungen¹³ die im Februar 2010 verabschiedete Verfassung, welche weitreichende Bestimmungen in Bezug auf die Menschenrechte enthält und die Todesstrafe abgeschafft hat. Ebenfalls wurde die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie¹⁴ im Jahre 2005 und des Fakultativprotokolls zu demselben Übereinkommen bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten¹⁵ im Jahre 2007

sowie die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau¹⁶ im Jahre 2007 positiv hervorgehoben.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens macht der Ausschuss die Punkte 7, 10 und 23.

In Punkt 7 kritisiert der Ausschuss, dass die Stelle des Ombudsmanns kein ausreichendes Mandat besitzt, um Menschenrechtsfragen umfassend zu klären. Zudem gewähre das Gesetz, welches diese Stelle eingerichtet hat, nicht die nötige Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme. Angola müsse daher das entsprechende Gesetz ändern oder eine neue unabhängige Institution schaffen, welche ihr Mandat im Einklang mit den Pariser Prinzipien¹⁷ ausführen kann.

Punkt 10 der Abschließenden Bemerkungen befasst sich mit der anhaltenden geschlechtsspezifischen Gewalt in Angola. Trotz gesetzgeberischer Maßnahmen im Jahre 2011 bedauert der Ausschuss einen Mangel an statistischen Daten über die Anzahl von Opfern, Untersuchungen und Verurteilungen. Angola soll hierzu ausreichend Daten sammeln, um das Ausmaß von geschlechtsspezifischer Gewalt zu erfassen und insbesondere deren Ursache und Folgen zu analysieren. Dies helfe dabei, das Problem durch spezifische Maßnahmen zu bekämpfen, um weitere Verletzungen von Art. 3, 6 und 7 des Zivilpaktes zu vermeiden.

Darüber hinaus beanstandet der Ausschuss in Punkt 23 die mangelnde Registrierung von Kindern unter 5 Jahren. Laut Berichten seien gerade einmal 31% der bis 4-Jährigen im Geburtenregister erfasst. Schätzungsweise zwei Millionen Kinder unter 5 Jahren

¹¹ Die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren für Bolivien, Mauretanien und Uruguay waren zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht verfügbar.

¹² UN-Dok. CCPR/A/AGO/1 vom 3. März 2011.

¹³ UN-Dok. CCPR/A/AGO/CO/1 vom 29. April 2013.

¹⁴ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography vom 25. Mai 2000, UNTS Bd. 2171, S. 227; BGBl. 2008 II, S. 1222.

¹⁵ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Chil-

dren in Armed Conflicts vom 25. Mai 2000, UNTS Bd. 2173, S. 222; BGBl. 2004 II, S. 1355.

¹⁶ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 6. Oktober 1999, UNTS Bd. 2131 S. 83; BGBl. 2001 II, S. 1237.

¹⁷ UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993.

sind nicht registriert. Insoweit soll der Staat eine neue Anordnung erlassen und das System der Geburtenregistrierung verbessern. Insbesondere in ländlichen Gebieten besteht ein erhöhter Aufklärungsbedarf.

Neben diesen Punkten kritisierte der Ausschuss vor allem die weiterhin praktizierte Polygamie und die Kriminalisierung der Abtreibung. Zudem sind viele Kinder zwischen 12 und 14 Jahren de facto verheiratet, obwohl das Mindestalter für eine Heirat 18 Jahre beträgt.

Belize

In Ermangelung eines ersten Staatenberichts, welcher nach dem Beitritt von Belize am 9. September 1996 am 9. Oktober 1997 fällig war, machte der Ausschuss von seinem Recht nach Regel 70 Abs. 1 VerfO, die Menschenrechtssache in Belize auch ohne Vorliegen eines Berichts zu untersuchen, Gebrauch. In seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁸ bedauert der Ausschuss, dass keine staatliche Delegation geschickt wurde, um einen konstruktiven Dialog über die Lage in Belize zu führen. Belize soll in einem Erstbericht bis zum 28. März 2015 Stellung zu den angesprochenen Punkten nehmen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen begrüßt der Ausschuss zunächst die Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung (Behindertenrechtskonvention),¹⁹ der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen²⁰ und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung

jeder Form von rassistischer Diskriminierung.²¹

Die Einrichtung eines Ombudsmannes im Dezember 2012 wird positiv begrüßt. Allerdings stehen ihm zu geringe personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung, um eine effektive Arbeit im Vertragsstaat zu gewährleisten. Zudem hat es Belize bisher versäumt, eine nationale Menschenrechtsinstitution im Einklang mit den Pariser Prinzipien²² zu errichten.

Der Ausschuss kritisiert, dass es keine verfassungsmäßige oder gesetzliche Bestimmung gibt, die eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung verbietet. Gegenwärtig sind Klagen vor dem Verfassungsgericht anhängig, die sich mit der Verfassungsmäßigkeit des Verbots von gleichgeschlechtlichen Beziehungen und dem Einwanderungsverbot für Homosexuelle beschäftigen. Der Ausgang dieses Verfahrens soll im Erstbericht von Belize besprochen werden.

Von wichtiger Bedeutung ist die Schaffung eines funktionsfähigen Asylsystems. Die zuständige Stelle zur Bestimmung und Anerkennung des Flüchtlingsstatus ist nicht funktionsfähig und hat zuletzt 1997 ihre Aufgaben wahrgenommen. Aufgrund der Untätigkeit des Vertragsstaates sieht der Ausschuss eine erhöhte Gefahr, dass Flüchtlinge, denen im Heimatland Folter oder die Todesstrafe droht, abgeschoben werden. Dies steht allerdings im Widerspruch zu den Verpflichtungen aus Art. 6 und Art. 7 des Zivilpaktes.

Kritisch äußert sich der Ausschuss über die Weigerung des Vertragsstaats, sich an Entscheidungen der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte und des Obersten Gerichtshofs zu halten. Diese Urteile verbieten es Belize, Konzessionen zur Rohstoffförderung zu erteilen oder Land zu verpachten, sofern die entsprechenden Gebiete dem Volk der Maya gehö-

¹⁸ UN-Dok. CCPR/C/BLZ/CO/1 vom 26. April 2013.

¹⁹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419.

²⁰ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families vom 18. Dezember 1990, UNTS Bd. 2220, S.3; UN-Dok. A/RES/45/158.

²¹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination vom 7. März 1966, UNTS Bd. 660 S. 195; BGBl. 1969 II, S. 962.

²² Siehe Fn. 17.

ren. Trotz dieser Urteile hat Belize weiterhin Konzessionen erteilt und gefährdet damit die Rechte der Maya, ihre Kultur ungestört auszuüben (Art. 14 und Art. 27). Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die weitere Vergabe von Konzessionen zu unterlassen, sofern kein Einverständnis der betroffenen Mayagemeinde besteht.

Der Ausschuss fordert zudem von Belize Informationen zur Gleichstellung von Männern und Frauen, zu häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, sowie zum Menschenhandel.

Hongkong (China)

Am 29. April 2013 verabschiedete der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen²³ zu Hongkongs 3. Staatenbericht.²⁴ Darin begrüßt er die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten²⁵ sowie die Ratifikation der Behindertenrechtskonvention.²⁶

Die Punkte 6, 21 und 22 der Abschließenden Bemerkungen macht der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 6 begrüßt der Ausschuss zunächst die Entscheidung, das allgemeine und gleiche Wahlrecht einzuführen. Dieses solle 2017 bei der Wahl des Chefsadministrators („Chief Executive“) und 2020 bei der Wahl des Legislativrats („Legislative Council“) zum Einsatz kommen. Der Ausschuss bedauert jedoch die langsame Umsetzung der Reform und fordert Hongkong auf, einen klaren und detaillierten Plan zur Einführung der allgemeinen und gleichen Wahl aufzustellen. Darüber hinaus drängt der Ausschuss zur Rücknahme des Vorbehaltes zu Art. 25 lit. b, da dieser durch die Bestre-

bungen Hongkongs zur Wahlreform obsolet geworden ist.

Der Ausschuss äußert in Punkt 21 der Abschließenden Bemerkungen seine Besorgnis über die schlechte Situation von ausländischen Arbeitnehmern. Viele von ihnen werden diskriminiert und ausgebeutet. Es fehle an effektiven Schutzmechanismen, zu denen auch ein Anspruch auf eine angemessene Entschädigung gehört. Vor allem ausbeuterische Arbeitgeber sollen effektiver zur Verantwortung gezogen werden. Zudem wird empfohlen die sogenannte „Zwei-Wochen-Regel“ aufzuheben, nach der jeder ausländische Arbeitnehmer innerhalb von zwei Wochen nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses Hongkong verlassen muss.

Besorgnis bereitet dem Ausschuss in Punkt 22, dass auf dem Gebiet der Hochschulbildung nur sehr wenige Personen vertreten sind, die einer ethnischen Minderheit angehören oder einen Migrationshintergrund haben. Zudem gibt es von staatlicher Seite kein Programm, dass Chinesisch als zweite Sprache fördert und somit zur Beseitigung von Diskriminierungen und Vorurteilen, vor allem auf dem Arbeitsmarkt, beitragen kann.

Der Ausschuss ist besonders besorgt über die Tatsache, dass das „Standing Committee of the National People’s Congress“, welches hauptsächlich ein Legislativorgan ist, über Auslegungs- und Interpretationsfragen der Verfassung entscheiden kann. Auch wenn diese Befugnis nur selten praktiziert wurde, gefährdet sie doch die volle Geltungskraft der im Zivilpakt verbürgten Rechte.

Macao (China)

Auf Grundlage des ersten Staatenberichts Macaos²⁷ erließ der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen.²⁸ Er begrüßt

²³ UN-Dok. CCPR/C/CHN-HKG/CO/3 vom 29. April 2013.

²⁴ UN-Dok. CCPR/C/CHN-HKG/3 vom 19. Juli 2011.

²⁵ Siehe Fn. 15.

²⁶ Siehe Fn. 19.

²⁷ UN-Dok. CCPR/C/CHN-MAC/1 vom 30. Mai 2011.

²⁸ UN-Dok. CCPR/C/CHN-MAC/CO/1 vom 29. April 2013.

die gesetzgeberischen Tätigkeiten im Bereich des Flüchtlingsrechts, des Menschenhandels und des Jugendstrafrechts. Zudem hebt er positiv die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie²⁹ und des Fakultativprotokolls zu demselben Übereinkommen bezüglich der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten³⁰ sowie die Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität,³¹ hervor.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 7, 11 und 17 der Abschließenden Bemerkungen gemacht.

Der Ausschuss bedauert in Punkt 7, dass Macao, trotz neuer Reformen, wenig Fortschritte bei der Wahl des Chefsadministrators („Chief Executive“) gemacht hat. Noch immer wird er durch die Mitglieder eines Wahlkomitees gewählt, welches weniger als 1% der Gesamtbevölkerung abbildet. Das in Artikel 25³² verbürgte allgemeine Wahlrecht stellt den Kern einer demokratischen Regierung dar. Daher empfiehlt der Ausschuss den Vorbehalt zu Art. 25 lit. b des Zivilpaktes zurückzunehmen und weitere notwendige Schritte für ein allgemeines und gleiches Wahlrecht vorzunehmen.

Im Hinblick auf die Überstellung von Straftätern nach China äußert sich der Ausschuss in Punkt 11 zunächst positiv. So

haben Gerichte eine Überstellung verweigert, da den Tätern dort Misshandlungen und die Todesstrafe drohen können. Allerdings drängt der Ausschuss zum wiederholten Male auf den Abschluss einer förmlichen Vereinbarung zwischen Macao und China. Nur so kann sichergestellt werden, dass Macao seinen Verpflichtungen aus Art. 6 und Art. 7 des Zivilpaktes nachkommt.

In Punkt 17 begrüßt der Ausschuss zunächst die gegenwärtigen Gesetze zum Schutze von Wanderarbeitnehmern. Allerdings werden viele Wanderarbeitnehmer weiterhin ohne einen schriftlichen Arbeitsvertrag beschäftigt. Zudem ist ihr Gehalt im Gegensatz zu Einheimischen im gleichen Arbeitssektor wesentlich geringer. Darüber hinaus verlangen viele Arbeitsvermittlungen hohe Gebühren. All diese Faktoren führen dazu, dass Wanderarbeitnehmer im Vertragsstaat ausgebeutet werden. Daher fordert der Ausschuss Macao auf, weitere Schritte zur Stärkung der Rechte von Wanderarbeitnehmer zu unternehmen.

Der Ausschuss thematisiert außerdem das anhaltende Ungleichgewicht der Gehälter von Männern und Frauen, die häusliche Gewalt und den Menschenhandel.

Paraguay

In seinen Abschließenden Bemerkungen³³ zum 3. Staatenbericht Paraguays³⁴ hob der Ausschuss die Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung³⁵ sowie die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwin-

²⁹ Siehe Fn. 14.

³⁰ Siehe Fn. 15.

³¹ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime vom 15. November 2000, UNTS Bd. 2237, S. 319; BGBl. 2005 II, S. 954.

³² Siehe dazu auch general comment Nr. 25, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 27. August 1996.

³³ UN-Dok. CCPR/C/PRY/CO/3 vom 29. April 2013.

³⁴ UN-Dok. CCPR/C/PRY/3 vom 28. Februar 2011.

³⁵ Siehe Fn. 19.

denlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)³⁶ positiv hervor.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens machte der Ausschuss die Punkte 8, 14 und 23.

In Punkt 8 seiner Abschließenden Bemerkungen kritisiert der Ausschuss die unzureichende juristische Aufklärung von Fällen, die die Regierungszeit des Diktators *Alfredo Stroessner*³⁷ und die Übergangszeit bis 2003 betreffen. Inhaltlich betreffen diese Fälle Verletzungen des Rechts auf Leben, das Verschwindenlassen von Personen, Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und illegale Haft. In den Entschädigungsprozessen geht es nach Erkenntnissen des Ausschusses nicht immer gerecht zu. In diesem Bereich besteht ein großer Nachholbedarf. Paraguay soll sicherstellen, dass alle Opfer und ihre Angehörigen einen schnellen und angemessenen Zugang zu Entschädigungen erhalten. Zudem kritisiert der Ausschuss die mangelnden personellen Ressourcen zur Identifizierung von sterblichen Überresten, die im Zuge der Ermittlungen entdeckt worden sind.

Der Ausschuss thematisiert in Punkt 14 die in einigen Regionen des Landes bestehenden Bürgerwehren. Berichten zu folge, seien einige von ihnen in kriminelle Aktivitäten wie zum Beispiel illegale Festnahmen, Hausüberfälle, Mord und Folter involviert. Es gehört zu den Aufgaben Paraguays, die Funktionsfähigkeit dieser Bürgerwehren zu untersuchen und alle kriminellen Handlungen zu verfolgen und zu bestrafen.

Punkt 23 der Abschließenden Bemerkungen befasst sich mit dem Massaker von Curuguaty.³⁸ Der Ausschuss ist sehr beun-

ruhigt über behauptete Unregelmäßigkeiten, welche die Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft, der Justiz und der Polizei betreffen. Insbesondere Berichte über die mangelnde Objektivität und Unabhängigkeit der staatlichen Stellen bereiten dem Ausschuss Sorgen. Der Ausschuss fordert Paraguay auf, unverzüglich, unabhängig und unparteiisch sämtliche Vorgänge rund um das Massaker von Curuguaty sowie die Amtsenthebung des demokratisch gewählten Präsidenten Fernando Lugo zu untersuchen.

Peru

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen³⁹ zum 5. Staatenbericht⁴⁰ von Peru die gesetzgeberischen Aktivitäten auf dem Gebiet der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen und der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus hebt er die Ratifikation der Konvention gegen Verschwindenlassen,⁴¹ der Behindertenrechtskonvention⁴² und der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen⁴³ positiv hervor.

Die Punkte 11, 16 und 20 der Abschließenden Bemerkungen macht der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

Der bewaffnete Konflikt in Peru von 1980 bis 2000 wurde im Rahmen des Punktes 11 der Abschließenden Bemerkungen thema-

hörte dem ehemaligen Senator *Blas Riquelme*, gegen den Bauernverbände einen Prozess wegen illegaler Aneignung staatlichen Besitzes angeregt hatten. Das Vorkommnis wurde später benutzt, um ein politisches Verfahren gegen den rechtmäßig gewählten Präsidenten *Fernando Lugo* einzuberufen, das zu seiner Amtsenthebung führte.

³⁶ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance vom 20. Dezember 2006, UN-Dok. A/61/488; BGBl. 2009 II, S. 933.

³⁷ *Alfredo Stroessner* entmachtete durch einen Putsch am 6. Mai 1954 *Frederico Chaves* und gelangte wenige Monate später an die Macht. Er regierte von 1954-1989.

³⁸ Am 15. Juni 2012 wurden 17 Menschen bei einem Polizeieinsatz gegen Landbesetzer in der Gemeinde Curuguaty getötet. Das Landgut ge-

³⁹ UN-Dok. CCPR/C/PER/CO/5 vom 29. April 2013.

⁴⁰ UN-Dok. CCPR/C/PER/5 vom 16. September 2011.

⁴¹ Siehe Fn. 36.

⁴² Siehe Fn. 19.

⁴³ Siehe Fn. 20.

tisiert. Der Ausschuss wies auf die Schwierigkeiten der Opfer hin, Entschädigungszahlungen zu erhalten, da viele mutmaßliche Täter freigesprochen worden sind. Daher wird gefordert, dass Peru die gerichtlichen Untersuchungen und die Exhumierungen beschleunigt und Hinweise auf Rechtsverstöße genauer verfolgt. Zudem sollen das Verteidigungsministerium und die Armee bei der Aufklärung der Sachverhalte ihre volle Kooperationsbereitschaft zeigen.

In Punkt 16 drückt der Ausschuss sein Bedauern über die maßlose und unverhältnismäßige Gewalt der Sicherheitskräfte im Kontext von sozialen Protesten aus. Er betont, dass die Sicherheitskräfte auf dem Gebiet der Menschenrechte besser ausgebildet werden sollen und dass missbräuchliche Gewalt untersucht und verurteilt wird. In diesem Zusammenhang wurde im anschließenden Punkt 17 auf die Verordnungen 1094 und 1095 eingegangen, in denen es um die Definition von sogenannten „hostile groups“ geht. Unter diese Definition ließen sich unter Umständen auch die Gruppen subsumieren, die in sozialen Bewegungen aktiv sind. In der Konsequenz wären die Streitkräfte zum Einsatz tödlicher Gewalt im Zuge sozialer Proteste ermächtigt. Dies hätte einen abschreckenden Effekt auf die Bürger, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 19) und die Versammlungsfreiheit (Art. 21) wahrzunehmen.

Zwar nimmt der Ausschuss zur Kenntnis, dass Peru Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsarbeit und häuslicher Sklaverei unternommen hat. Dennoch ist er in Punkt 20 seiner Abschließenden Bemerkungen sehr besorgt über die anhaltende Praxis im Vertragsstaat. Er fordert angemessene Rechtsetzungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass Zwangsarbeit und häusliche Gewalt entsprechend Art. 8 verboten sind und bestraft werden.

Über diese Hauptpunkte hinaus fordert der Ausschuss Peru auf, Abtreibungen auch in Fällen von Vergewaltigung und Inzest zu legalisieren. Ihm bereitet vor allem die ho-

he Zahl an illegalen Abtreibungen und die hohe Müttersterblichkeitsrate bei Abtreibungen Sorgen. Der Ausschuss kritisiert, insbesondere in Anbetracht der steigenden Zahl an Teenagerschwangerschaften, die Entscheidung des Verfassungsgerichtes, dass Notverhütungsmittel (die „Pille danach“) nicht mehr frei vertrieben werden dürfen.

- 108. Sitzung -

Albanien

In seiner 108. Sitzung beschäftigte sich der Ausschuss mit dem 2. Staatenbericht Albaniens⁴⁴ und begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen⁴⁵ die Ratifikation der wesentlichen Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen und, bis auf wenige Ausnahmen, ihrer Zusatzprotokolle. Darüber hinaus erkannte er zahlreiche nationale Maßnahmen zur Gewährleistung der im Zivilpakt verbürgten Rechte positiv an. Dazu gehören unter anderem das Gesetz zum Schutz der Rechte von Kindern, das Gesetz zur gesellschaftlichen Gleichstellung von Männern und Frauen und das Gesetz zur Vermeidung häuslicher Gewalt.

Zu den unter Punkt 9 und 13 genannten Kritikpunkten wird das Follow-up-Verfahren durchgeführt.

Inhaltlich geht es in Punkt 9 um die Untersuchung einer Demonstration im Januar 2011,⁴⁶ bei der vier Zivilisten getötet und einige Demonstranten von der Polizei misshandelt worden sind. Der Ausschuss kritisiert, dass die Fälle juristisch bisher nicht abgeschlossen wurden und die Opfer keine Entschädigungszahlungen erhalten

⁴⁴ UN-Dok. CCPR/C/ALB/2 vom 17. November 2011.

⁴⁵ UN-Dok. CCPR/C/ALB/CO/2 vom 22. August 2013.

⁴⁶ Zu der Demonstration mit schätzungsweise 20.000 Teilnehmern hatten oppositionelle Sozialisten aufgerufen. Sie kritisieren die Korruption innerhalb der Regierungskreise und forderten den Rücktritt der Regierung von Ministerpräsident *Sali Berisha* sowie vorgezogene Neuwahlen.

haben. Insoweit wird erwartet, dass die Straftäter angemessen zur Rechenschaft gezogen und die Opfer entschädigt werden.

Der Ausschuss bedauert in Punkt 13 die Situation von Asylsuchenden, die auf illegalem Wege in Albanien eingereist sind. Die automatische Ingewahrsamnahme und die Tatsache, dass nur wenige der illegal eingereisten Asylsuchenden dem Asylverfahren überwiesen werden, stellen eine hohe Gefahr der Abschiebung gerade für die Personen dar, die auf internationalen Schutz angewiesen sind. Daher fordert der Ausschuss, dass alle schutzbedürftigen Personen identifiziert und dem Asylverfahren überwiesen werden, unabhängig davon, auf welchem Wege sie in Albanien eingereist sind. Hierzu soll der Vertragsstaat ein ordnungsgemäßes vorläufiges Feststellungsverfahren („pre-screening“) einrichten, das es ermöglichen soll, einen Überblick über illegale Migranten, Asylsuchende und Flüchtlinge zu erhalten.

Ein weiteres Problem ist die häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder. Die vielen Berichte über ineffektive Polizeiuntersuchungen und die geringe Anzahl an Verurteilungen beunruhigen den Ausschuss sehr. Den Opfern müssen ausreichende Schutzmechanismen, wie beispielsweise Notunterkünfte, zur Verfügung stehen. Der Vertragsstaat hat dafür Sorge zu tragen, dass die gemeldeten Fälle von den Polizeibehörden angemessen untersucht und die Täter verurteilt werden.

Andere angesprochene Gesichtspunkte sind die Korruption im Justizwesen, die Situation von Menschen mit Behinderungen sowie die sehr schlechten Zustände in den Haftanstalten.

Finnland

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁴⁷ zum 6. Staatenbericht Finnlands⁴⁸ hob der

Ausschuss einige nationale gesetzgeberische Maßnahmen positiv hervor. Diese Maßnahmen betreffen die Integration von Ausländern, den Flüchtlingsschutz, sowie den ersten nationalen Aktionsplan zur Förderung der fundamentalen Menschenrechte.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die unter Punkt 10, 11 und 16 angesprochenen Themen.

In Punkt 10 seiner Abschließenden Bemerkungen fordert der Ausschuss Finnland auf, Alternativen zur Inhaftierung von Asylsuchenden und illegalen Zuwanderern einzurichten. Gegenwärtig werden die betroffenen Personen in nur einer Haftanstalt untergebracht, welche jedoch regelmäßig überfüllt ist. Zudem befinden sich Kinder, Schwangere und Personen mit Behinderung über einen längeren Zeitraum in der Haftanstalt. Der Vertragsstaat soll sicherstellen, dass Inhaftierungen angemessen, notwendig und gerechtfertigt sind und regelmäßig überprüft werden.

Anlass zur Kritik besteht im Hinblick auf die Zeitspanne, die zwischen der Verhaftung einer beschuldigten Person und der Vorführung vor einem Richter liegt (Punkt 11). Nach Informationen, die der Vertragsstaat geliefert hat, erfolgt eine solche Vorführung in der Regel nicht vor Ablauf von 96 Stunden. Der Ausschuss fordert, dass alle Personen, die unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden sind, innerhalb von 48 Stunden einem Richter vorgeführt werden. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass allen Verdächtigen, unabhängig von der Schwere der verdächtigten strafbaren Handlung, ab dem Zeitpunkt ihrer Festnahme juristischer Beistand zusteht.

Der Ausschuss bedauert in Punkt 16 seiner Abschließenden Bemerkungen die gegenwärtige Situation der Samen. Zwar hat sich Finnland dazu verpflichtet, das ILO-Übereinkommen 169 (Übereinkommen über Eingeborene und in Stämmen lebende

⁴⁷ UN-Dok. CCPR/C/FIN/CO/6 vom 22. August 2013.

⁴⁸ UN-Dok. CCPR/C/FIN/6 vom 12. September 2011.

Völker in unabhängigen Ländern) zu ratifizieren und hat zudem im August 2012 eine Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rechte der Samen eingerichtet. Dennoch ist der Ausschuss besorgt über den Mangel an Einflussnahme und Teilhabe bei Entscheidungen, welche ihre Kultur und ihre Lebensweise betreffen. Er fordert, dass Finnland die Entscheidungsbefugnisse der Samen weiter stärkt und seine Gesetzgebung überarbeitet, um deren Rechte uneingeschränkt zu garantieren. Es soll ihnen möglich sein, sich voll und ganz an Aspekten der Politik zu beteiligen, die ihre Belange betreffen.

Neben der Situation der Samen, spricht der Ausschuss auch die (de facto) Diskriminierung und den sozialen Ausschluss der Roma an. Insbesondere die Unterbringung von Roma-Kindern in Förderklassen bereitet dem Ausschuss Sorgen. Im Übrigen äußert er Bedenken bezüglich des beschleunigten Asylverfahrens, welches der zuständigen Behörde nur wenig Zeit zur sorgfältigen Bearbeitung der einzelnen Fälle gibt.

Indonesien

Bezüglich des Erstberichts von Indonesien⁴⁹ beschloss der Ausschuss am 21. August 2013 seine Abschließenden Bemerkungen⁵⁰ und begrüßt die Annahme eines nationalen Aktionsplanes zur Förderung der Menschenrechte und die Reform des Jugendstrafrechts, die das Alter der Strafmündigkeit von 8 auf 12 Jahren angehoben hat. Weiter hob der Ausschuss die Ratifizierung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen,⁵¹ der Behindertenrechtskonvention,⁵² des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende orga-

nisierte Kriminalität⁵³ und seines Zusatzprotokolls gegen Menschenhandel,⁵⁴ sowie der beiden Zusatzprotokolle zur Kinderrechtskonvention⁵⁵ hervor.

Die Punkte 8, 10, 12 und 25 der Abschließenden Bemerkungen wurden zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht.

In Punkt 8 bedauert der Ausschuss, dass es Indonesien nicht gelungen ist, ein Gericht zur Untersuchung der Fälle des Verschwindenlassens von politischen Aktivisten in den Jahren 1997 und 1998 zu errichten. Schuld hieran ist insbesondere die schwierige Zusammenarbeit zwischen der nationalen Menschenrechtskommission Komnas HAM und der Generalstaatsanwaltschaft. Die Untersuchungsergebnisse der Komnas HAM werden größtenteils zurückgewiesen, sodass von staatlicher Seite kein Verfahren eingeleitet wird. Der Ausschuss fordert Indonesien auf, den Konflikt zwischen der Staatsanwaltschaft und der Komnas HAM unverzüglich zu klären, um einen effektiven Menschenrechtsschutz zu gewährleisten und die Verhandlungen zur Errichtung des Gerichtes zu den Entführungen von Aktivisten in den Jahren 1997-1998 wieder aufzunehmen.

Die Todesstrafe wurde in Punkt 10 der Abschließenden Bemerkungen thematisiert. Nach vierjähriger Pause wurde erstmals im März 2013 wieder eine Todesstrafe vollstreckt. Das Verfassungsgericht hatte befunden, dass die Todesstrafe nicht gegen die indonesische Verfassung verstoße. Der Zivilpakt verbietet die Todesstrafe nicht per se. Voraussetzung für die Verhängung der Todesstrafe ist jedoch, dass es sich um ein besonders schweres Verbrechen handelt. Der Ausschuss kritisiert, dass die nationalen Gerichte die Todesstrafe auch für Drogendelikte verhängen, welche nicht zu

⁴⁹ UN-Dok. CCPR/C/IDN/1 vom 19. März 2012.

⁵⁰ UN-Dok. CCPR/C/IDN/CO/1 vom 21. August 2013.

⁵¹ Siehe Fn. 20.

⁵² Siehe Fn. 19.

⁵³ United Nations Convention against Transnational Organized Crime vom 15. November 2000, UNTS Bd. 2225, S. 209; UN-Dok. A/RES/55/25 vom 8. Januar 2001; BGBl. 2005 II, S. 954.

⁵⁴ Siehe Fn. 31.

⁵⁵ Siehe Fn. 14 und Fn. 15.

den schwersten Verbrechen zählen, wie es der Zivilpakt in Art. 6 Abs. 2 fordert. Er empfiehlt Indonesien die Todesstrafe gänzlich abzuschaffen und das FP II zu ratifizieren.

Kritisch betrachtet der Ausschuss in Punkt 12 den Erlass einer Rechtsverordnung, welche die weibliche Genitalverstümmelung durch praktizierende Ärzte autorisiert. Nach Angaben Indonesiens sei die gegenwärtige Regelung effektiver, da bei einem vorherigen Verbot weibliche Beschneidungen zum Großteil durch Laien durchgeführt wurden und somit Frauen einem größerem Risiko von schmerzvollen und gefährlichen Behandlungen ausgesetzt waren. Diese Ansicht unterstützt der Ausschuss nicht. Er fordert die Rücknahme der Verordnung und die Verabschiedung eines Gesetzes, das jede Form der weiblichen Genitalverstümmelung verbietet und angemessene Strafen vorsieht, die die schwere dieses Verbrechen widerspiegeln. Darüber hinaus soll durch einschlägige Initiativen und Sensibilisierungskampagnen ein Umdenken in der Gesellschaft erreicht werden.

Punkt 25 der Abschließenden Bemerkungen thematisiert das Blasphemiegesetz. Demnach ist es in Indonesien verboten, religiöse Lehren zu interpretieren und zu deuten, sofern sie nicht den Lehren einer anerkannten Religion zuzuordnen sind. Nach Ansicht des Ausschusses steht dieses Gesetz im Widerspruch zu den Vorschriften des Zivilpaktes⁵⁶ und fordert die Aufhebung des Gesetzes. Es schränkt die Meinungsfreiheit von religiösen Minderheiten, wie zum Beispiel der Ahmadiyya, ungerechtfertigt ein. Darüber hinaus ist der Ausschuss sehr besorgt über Berichte, nach denen religiöse Minderheiten, wie die Christen oder die Schia, verfolgt werden und Opfer von tätlicher Gewalt durch andere religiöse Gruppe oder der Polizei wurden.

⁵⁶ Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf Paragraph 48 des General Comment Nr. 34 zu Artikel 19 des Zivilpaktes. UN-Dok. CCPR/C/GC/34 vom 12. September 2011.

Besorgt zeigt sich der Ausschuss auch hinsichtlich der politischen Morde und der Gewalt, die gegenüber Journalisten und Menschenrechtsverteidigern in der Region Papua verübt wurde.

Tadschikistan

In den Abschließenden Bemerkungen⁵⁷ zum 2. Staatenbericht Tadschikistans⁵⁸ begrüßt der Menschenrechtsausschuss die Verabschiedung des Gesetzes zur Verhinderung häuslicher Gewalt sowie die Änderung des Strafgesetzes, welche eine Folterdefinition beinhaltet, die im Einklang mit Art. 1 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe⁵⁹ steht.

Zu den unter Punkt 16, 18 und 23 angeführten Kritikpunkten wird das Follow-up-Verfahren durchgeführt.

Der Ausschuss kritisiert in Punkt 16, dass eine Inhaftierung nach der Festnahme eines Beschuldigten nicht unverzüglich registriert wird. Dies erleichtert es den staatlichen Sicherheitskräften ein Geständnis durch Anwendung oder Androhung von Gewalt vom Beschuldigten zu erwirken. Zudem ist der Ausschuss besorgt über die mangelnde Zurverfügungstellung von verfahrensrechtlichen Schutzmaßnahmen nach einer Verhaftung. Dazu gehört der Zugang zu einem Anwalt, zu Familienangehörigen und zu medizinischem Personal. In diesen Bereichen besteht ein starker Verbesserungsbedarf, damit die festgenommenen Personen ihre Rechte in vollem Umfang in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus bemängelt der Ausschuss eine fehlende systematische Kontrolle der privat betriebenen Gefängnisse im Land.

⁵⁷ UN-Dok. CCPR/C/TJK/CO/2 vom 22. August 2013.

⁵⁸ UN-Dok. CCPR/C/TJK/2 vom 22. September 2011.

⁵⁹ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 246.

Hierzu soll Tadschikistan ein unabhängiges Überwachungssystem einrichten, welches es internationalen Menschenrechtsorganisationen oder unabhängigen nationalen NGOs ermöglicht, die Zustände vor Ort zu überprüfen.

In Punkt 18 bringt der Ausschuss seine Sorge über die Situation der Richter und Anwälte zum Ausdruck. Insbesondere die weit verbreitete Korruption im Justizwesen und die mangelnde richterliche Unabhängigkeit wird kritisiert. Der Vertragsstaat soll die Unabhängigkeit und Kompetenz der Richter stärken und zugleich die umfangreichen Befugnisse der Staatsanwaltschaft eindämmen, um ein Gleichgewicht zwischen ihnen herzustellen. Des Weiteren werden Anwälte im Vertragsstaat für die Ausübung ihrer beruflichen Pflichten schikaniert oder bedrängt und sie unterliegen häufig der externen Beeinflussung durch das Justizministerium. All diese Gesichtspunkte schwächen ein effektives Justizsystem und gehen zu Lasten des Bürgers, der auf Rechtsschutz angewiesen ist.

In Punkt 23 kritisiert der Ausschuss die unangemessenen Voraussetzungen und Einschränkungen, denen öffentliche Vereinigungen im Zuge ihrer Eintragung ausgesetzt sind. Es handelt sich hierbei um unangemessene und ungerechtfertigte Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit, welche nicht im Einklang mit Art. 22 Abs. 2 und Art. 25 stehen. Zudem ist der Ausschuss sehr besorgt über die willkürliche Schließung von verschiedenen NGOs, die sich im Bereich der Menschenrechte engagieren, und fordert den Vertragsstaat dazu auf, diese rückgängig zu machen.

Im Übrigen beschäftigte sich der Ausschuss mit der Religionsfreiheit, insbesondere mit dem Religionsunterricht, der nach der nationalen Rechtslage nur von staatlich autorisierten Institutionen gelehrt werden darf. Die Pressefreiheit hat der Ausschuss ebenfalls kritisch begutachtet. In diesem Zusammenhang erwähnte er Übergriffe auf Journalisten und die Blockade von Nachrichten-Webseiten sowie sozialen Netzwerken. Auch die mangelnde Repräsentation

von Frauen im öffentlichen Sektor, insbesondere in Führungspositionen, wurde negativ bewertet; ein Problem, welches sich auch in der Delegation, die Tadschikistan nach Genf geschickt hatte, widerspiegelt: Nur zwei der dreizehn Delegierten waren Frauen.

Tschechien

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen⁶⁰ zum 3. Staatenbericht⁶¹ Tschechiens unter anderem die Verabschiedung eines neuen Zivilgesetzbuches und eines Antidiskriminierungsgesetzes sowie die Annahme eines nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt. Des Weiteren hebt er die Ratifikation des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes⁶² und der Behindertenrechtskonvention⁶³ positiv hervor.

Die Punkte 5, 8, 11 und 13(a) der Abschließenden Bemerkungen macht der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

In Punkt 5 kritisiert der Ausschuss, dass die Stelle des Ombudsmannes keine umfassenden Kompetenzen auf dem Gebiet der Menschenrechte besitzt. Tschechien soll deswegen entweder dem Ombudsmann ein umfangreiches Mandat gewähren oder eine neue unabhängige Institution schaffen, welche ihr Mandat im Einklang mit den Pariser Prinzipien⁶⁴ ausführen kann.

Die Situation der Roma auf dem Gebiet des Vertragsstaates wird in den Punkten 8 bis 10 der Abschließenden Bemerkungen thematisiert. Der Ausschuss ist sehr besorgt über die anhaltende romafeindliche Hal-

⁶⁰ UN-Dok. CCPR/C/CZE/CO/3 vom 22. August 2013.

⁶¹ UN-Dok. CCPR/C/CZE/3 vom 28. November 2011.

⁶² Rome Statute of the International Criminal Court vom 17. Juli 1998, UNTS Bd. 2187, S. 3; BGBl. 2000 II, S. 1393.

⁶³ Siehe Fn. 19.

⁶⁴ Siehe Fn. 17.

tion der tschechischen Bevölkerung. Diese Haltung spiegelt sich ebenfalls in den Berichterstattungen der Medien und den Äußerungen von Politikern wieder. Trotz verschiedener Integrationsprogramme hat sich die Situation der Roma nur wenig verbessert, welches durch den Verweis des Ausschusses auf Kritikpunkte des letzten Staatenberichtsverfahrens⁶⁵ zusätzlich betont wird. Roma leiden weiterhin unter Diskriminierung, Arbeitslosigkeit, Zwangsräumungen und territorialer Abschottung. Zudem kritisiert der Ausschuss die Überrepräsentation von Roma-Kindern in Sonderschulen und ist besorgt über Berichte, dass sie in anderen Schulen oft in eine gesonderte Klasse gehen müssen. Tschechien soll sofort Maßnahmen ergreifen, um die Trennung der Kinder im Schulwesen zu beseitigen und alle notwendigen Schritte unternehmen, um die Situation der Roma zu verbessern. Hierzu empfiehlt der Ausschuss Sensibilisierungskampagnen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Toleranz und Respekt für Diversität sowie die Aufstellung eines Strategieplanes, der sich den sozialen Bedürfnissen der Roma widmet.

Der Ausschuss kritisiert in Punkt 11 den Mangel an wirksamen Rechtsbehelfen für Opfer von Zwangssterilisierungen. Zudem haben bisher nur wenige Opfer Entschädigungszahlungen erhalten, sodass es im Rahmen der Entschädigungsansprüche Verbesserungsbedarf gibt. Der Vertragsstaat soll sicherstellen, dass eine Sterilisation nur mit vollständigem Einverständnis der betroffenen Person erfolgen darf.

Punkt 13(a) beschäftigt sich mit dem Entzug der Geschäftsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Regelungen zu schaffen, nach denen eine Geschäftsunfähigkeit oder beschränkte Geschäftsfähigkeit der betroffenen Person nur auf einer individuellen Basis und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festgestellt werden kann. Darüber

hinaus soll es jeder Person möglich sein, die Entscheidung über den Entzug oder die Beschränkung der Geschäftsfähigkeit gerichtlich überprüfen zu lassen. Hierzu soll sie freien Zugang zu einer rechtlichen Vertretung erhalten.

Neben den Punkten des Follow-up-Verfahrens kritisierte der Ausschuss, wie bereits im vorherigen Staatenberichtsverfahren,⁶⁶ die Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor.

Ukraine

Auf Grundlage des 7. Staatenberichts der Ukraine⁶⁷ erließ der Ausschuss seine abschließenden Bemerkungen.⁶⁸ Er hebt zunächst die Ratifikation des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention,⁶⁹ des FP II,⁷⁰ der Behindertenrechtskonvention⁷¹ sowie die Ratifikation des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen⁷² und des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit⁷³ positiv hervor. Ferner begrüßt der Ausschuss verschiedene gesetzgeberische und institutionelle Neuerungen, darunter das Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels, das Gesetz für Flüchtlinge und Menschen in Not sowie die Einsetzung des parlamentarischen Kommissars für Menschenrechte

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ UN-Dok. CCPR/C/UKR/7 vom 16. September 2011.

⁶⁸ UN-Dok. CCPR/C/UKR/CO/7 vom 22. August 2013.

⁶⁹ Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375, S. 237; BGBl. 2008 II, S. 854.

⁷⁰ Siehe Fn. 8.

⁷¹ Siehe Fn. 19.

⁷² Convention relating to the Status of Stateless Persons vom 28. September 1954, UNTS Bd. 360, S. 117; BGBl. 1976 II, S. 474.

⁷³ Convention on the Reduction of Statelessness vom 30. August 1961, UNTS Bd. 989, S. 175; BGBl. 1977 II, S. 597.

⁶⁵ UN-Dok. CCPR/C/CZE/CO/2 vom 9. August 2007.

als präventives Instrument im Rahmen des Zusatzprotokolls der Antifolterkonvention.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 6, 10, 15 und 17 der Abschließenden Bemerkungen gemacht.

In Punkt 6 kritisiert der Ausschuss, dass es in der Ukraine keinen wirksamen Rechtsbehelf gibt, um Rechtsverletzungen des Zivilpaktes durchzusetzen. Die Ukraine kommt somit ihren Verpflichtungen aus dem Zivilpakt und dem FP I nicht nach. Daher bedarf es gesetzgeberischer Änderungen, die der Vertragsstaat unverzüglich vornehmen soll.

Die Situation von Homosexuellen, Bisexuellen und Transgender wird vom Ausschuss in Punkt 10 thematisiert. Sie sind nicht nur Opfer von Diskriminierung, sondern auch von „Hassreden“ und tätlicher Gewalt. Der Ausschuss ist zudem besorgt über eine Verordnung des Gesundheitsministeriums nach der eine Person, die eine Änderung ihres Geschlechts vornehmen lassen möchte, zunächst verpflichtet ist bis zu 45 Tage in einer psychiatrischen Anstalt in Behandlung zu gehen, und fordert den Vertragsstaat auf, diese Regelung zu ändern und durch eine weniger einschneidende Maßnahme zu ersetzen. Darüber hinaus übt der Ausschuss Kritik an zwei Gesetzentwürfen,⁷⁴ welche jegliche Art der positiven Darstellung von Homosexualität in den Medien verbietet. Ziel dieser Entwürfe sei es, Kinder vor einer Beeinträchtigung ihrer Moral zu beschützen. Sollten diese Gesetzesentwürfe angenommen werden, stellen sie eine Verletzung der im Zivilpakt verbürgten Rechte dar (Art. 2, 6, 7, 9, 17, 19, 21 und 26). Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, weitere Maßnahmen zum Schutz von Homosexuellen, Bisexuellen und Transgender auf seinem Hoheitsgebiet zu ergreifen. Insbesondere

sollen alle Fälle von Gewalt wegen sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität genau untersucht und die Täter angemessen bestraft werden. Zudem drängt der Ausschuss die Ukraine dazu, eine Gesetzesentstehung der Entwürfe bezüglich homosexueller Propaganda zu verhindern.

Mit großer Besorgnis betrachtet der Ausschuss in Punkt 15 die anhaltende Misshandlung und Folter durch Strafverfolgungsbehörden. Vor allem die geringe Anzahl an Verurteilungen bei vergleichsweise vielen Beschwerden, die eingelegt wurden, beunruhigt den Ausschuss. Zudem fordert er, dass alle Haftanstalten mit Videoüberwachung ausgestattet werden, um mögliche Täter abzuschrecken und Aufzeichnungen als Beweismittel zu verwerten.

In Punkt 17 der Abschließenden Bemerkungen begrüßt der Ausschuss zunächst die getroffenen Maßnahmen zur Reformierung der Judikative. Allerdings ist er besorgt, dass der Status der Richter weiterhin nicht ausreichend durch Gesetz gesichert ist und sie der politischen Einflussnahme ausgesetzt sind. Im Übrigen sollen die Arbeiten der öffentlichen Verwaltung transparenter gestaltet werden.

- 109. Sitzung -

Dschibuti

In den Abschließenden Bemerkungen⁷⁵ zum ersten Staatenbericht,⁷⁶ den Dschibuti mit einer Verspätung von acht Jahren eingereicht hatte, hob der Menschenrechtsausschuss als positive gesetzgeberische Neuerungen die Abschaffung der Todesstrafe, das Gesetz zu Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Einführung des Arbeitsgesetzbuches hervor. Der Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass Dschibuti am gleichen Tag Mitglied des Zivilpakts und der zwei Zusatzprotokolle wurde. Darüber hinaus begrüßt er die Ratifikationen der wesentlichen Menschenrechtsverträge

⁷⁴ Draft Law No. 0945 "On the Introduction of Changes to Certain Legislative Acts of Ukraine (regarding the protection of the right of children to a safe information environment)" und Draft Law No. 1155 "On the Prohibition of Propaganda of Homosexuality Aimed at Children".

⁷⁵ UN-Dok. CCPR/C/DJI/CO/1 vom 19. November 2013.

⁷⁶ UN-Dok. CCPR/C/DJI/1 vom 13. Juli 2012.

durch den Vertragsstaat, insbesondere des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung,⁷⁷ der Behindertenrechtskonvention⁷⁸ und der beiden Zusatzprotokolle zur Kinderrechtskonvention.⁷⁹

Zu den unter Punkt 10, 11 und 12 genannten Kritikpunkten wird das Follow-up-Verfahren durchgeführt.

Der Ausschuss drückt in Punkt 10 seine Besorgnis über die anhaltende häusliche Gewalt und die Vergewaltigungen innerhalb der Ehe aus. Es fehlt an einer spezifischen Gesetzgebung, die diese Formen der Gewalt ausdrücklich verbietet. Der Vertragsstaat soll dafür Sorge tragen, dass alle Fälle häuslicher Gewalt genau untersucht und strafrechtlich verfolgt werden. Zudem soll er eine Informations- und Aufklärungskampagne starten, die die Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen auf die Wahrnehmung ihrer Menschenrechte zeigt.

In Punkt 11 bedauert der Ausschuss die fehlenden Maßnahmen zur Untersuchung der Misshandlungen von Strafgefangenen durch die Strafverfolgungsbehörden. Berichten zufolge sind viele Gefangene der Willkür der Vollzugsbeamten ausgesetzt. Vermeintliche Fälle von Folter, Gewalt und Erniedrigung werden im Vertragsstaat nicht ordnungsgemäß untersucht oder strafrechtlich verfolgt. Der Ausschuss fordert daher Dschibuti auf, das Istanbul Protokoll (Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe)⁸⁰ in die Aus- und Weiterbildung der Bediensteten der Strafverfolgungsbehörden zu integrieren.

⁷⁷ Siehe Fn. 21.

⁷⁸ Siehe Fn. 19.

⁷⁹ Siehe Fn. 14 und Fn. 15.

⁸⁰ Istanbul Protocol - Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 9. August 1999; online verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf> (zuletzt besucht am 18. März 2014)

Das Recht auf freie Meinungsäußerung wird in Punkt 12 thematisiert. Journalisten und Menschenrechtsverteidiger werden vermehrt von der Polizei sowie staatlichen Sicherheitskräften und militärischen Behörden bedroht, verfolgt und eingeschüchert. Der Ausschuss ist besorgt, dass diese Atmosphäre negative Auswirkungen auf die Entstehung von regierungsunabhängigen Menschenrechtsorganisationen im Land hat. Zudem besteht erhebliche Kritik am Gesetz zur Kommunikationsfreiheit („Freedom of Communication Act“) aus dem Jahre 1999. Zum einen bestehen Registrierungspflichten für Zeitungen, zum anderen bestehen Alters- und Nationalitätsbeschränkungen bei der Inhaberschaft von Presseunternehmen. Der Ausschuss fordert daher den Vertragsstaat auf, seine Gesetzgebung zu überarbeiten und dafür Sorge zu tragen, dass jede Einschränkung der Pressefreiheit im Einklang mit Artikel 19 Abs. 3 steht.

Neben den Punkten des Follow-up-Verfahrens sprach der Ausschuss die schlechten Zustände in Haftanstalten, die anhaltende Diskriminierung von Frauen sowie die Gewalt gegen Demonstranten während der Wahlen in den Jahren 2011 und 2013 an.

Mozambik

Auf Grundlage des ersten Staatenberichts⁸¹ von Mozambik erließ der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen.⁸² Er begrüßt die gesetzgeberischen Tätigkeiten im Bereich des Familien- und Arbeitsrechts, sowie die Annahme eines Gesetzes zur Bekämpfung des Menschenhandels. Auf dem Gebiet der internationalen Menschenrechtsverträge hebt der Ausschuss unter anderem die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung,⁸³

⁸¹ UN-Dok. CCPR/C/MOZ/1 vom 23. Mai 2012.

⁸² UN-Dok. CCPR/C/MOZ/CO/1 vom 19. November 2013.

⁸³ Siehe Fn. 21.

des FP II⁸⁴ sowie der Kinderrechtskonvention⁸⁵ und seiner beiden Zusatzprotokolle⁸⁶ positiv hervor.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die unter Punkt 13, 14 und 15 der Abschließenden Bemerkung aufgeführten Themen.

In Punkt 13 äußert der Ausschuss sein Bedauern über Berichte von willkürlichen Verhaftungen; auch von Jugendlichen. Des Weiteren überschreitet die Untersuchungshaft bei einigen Verdächtigen die gesetzlich vorgeschriebene Höchstdauer. Sorge bereitet dem Ausschuss, dass die inhaftierten Personen nur selten über ihre Rechte, den Grund ihrer Festnahme und die Anklagepunkte aufgeklärt werden. Es ist Aufgabe des Vertragsstaates, sicherzustellen, dass die inhaftierten Personen ihre gesetzlichen Garantien und Rechte im Einklang mit Art. 9 und Art. 14 des Zivilpaktes wahrnehmen können.

Die Haftbedingungen in Mozambik werden vom Ausschuss in Punkt 14 seiner Abschließenden Bemerkungen thematisiert. Die Haftanstalten sind regelmäßig überfüllt und eine Trennung zwischen Erwachsenen und Minderjährigen ist nur selten garantiert. Die Inhaftierten leiden unter den schlechten sanitären Zuständen und einer mangelnden Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie einer unangemessenen Krankenversorgung. Der Vertragsstaat soll dringend Maßnahmen zur regelmäßigen und unabhängigen Überwachung der Gefängnisse ergreifen und die Situation vor Ort verbessern, damit diese im Einklang mit den Mindestgrundsätzen für die Behandlung der Gefangenen⁸⁷ steht. Der Ausschuss empfiehlt, neben der Errichtung von

neuen Haftanstalten, Alternativen zur Untersuchungshaft (beispielsweise Kautionen und Hausarrest) und die Möglichkeit zur Verhängung von Bewährungsstrafen oder gemeinnütziger Arbeit zu berücksichtigen. Zudem soll sichergestellt sein, dass Verurteilte unverzüglich entlassen werden, sobald sie ihre Gefängnisstrafe abgesessen haben.

Zwar hat der Vertragsstaat Fortschritte im Bereich der Ausbildung von Richtern gemacht, jedoch ist die Anzahl an Richtern weiterhin viel zu gering, wie der Ausschuss in Punkt 15 feststellt. Er fordert unverzügliche Maßnahmen zur Ausbildung von qualifiziertem und professionellem juristischen Personal. Darüber hinaus bemängelt der Ausschuss Verfahrensverzögerungen, die unklare Berechnung von Gerichtskosten und den schwierigen Zugang zu rechtlicher Beratung und Unterstützung von benachteiligten Personen. Mozambik hat zudem sicherzustellen, dass die sogenannten Gemeinschaftsgerichte, die seit der Kolonialzeit existieren, nach dem grundlegenden Prinzip des fairen Verfahrens funktionieren.

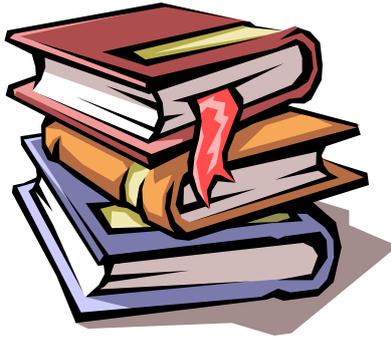
Über diese Hauptpunkte hinaus kritisiert der Ausschuss die weit verbreitete Kinderarbeit, das oft vorherrschende traditionelle Rollenverständnis der Frau und die häusliche Gewalt.

⁸⁴ Siehe Fn. 8.

⁸⁵ Convention on the Rights of the Child vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 121.

⁸⁶ Siehe Fn. 14 und Fn. 15.

⁸⁷ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners vom 30. August 1955; online verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/treatmentprisoners.pdf> (zuletzt besucht am 18. März 2014).



Buchbesprechungen

Juliane Seehase, Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz, NOMOS, 2013, 380 Seiten, ISBN 978-3-8487-0740-9, 98,- €.

Mit seiner ersten Auslandsreise im Juli 2013 setzte *Papst Franziskus* ein klares Zeichen für die Mitmenschlichkeit. Ziel dieser Reise war die italienische Insel Lampedusa, die aufgrund der immer wiederkehrenden Flüchtlingskatastrophen, die sich vor der Küste abspielen, traurige Berühmtheit erlangte. Flüchtlingsschutz ist in der Europäischen Union ein viel diskutiertes und dennoch immer wieder marginalisiertes Thema. Mit der Arbeit „Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz“ leistet die Autorin Frau Dr. *Juliane Seehase* ihren Beitrag, die Aufgaben von FRONTEX kritisch zu beleuchten. Die Arbeit ist als Dissertation an der Universität Bielefeld bei Herrn Prof. Dr. *Franz C. Mayer* entstanden.

In einem ersten Teil werden die Grundlagen des internationalen, europäischen und nationalen Flüchtlingsrechts umfassend dargestellt. Dies gelingt der Autorin, so dass auch Leser, die sich bislang noch nicht mit dieser Rechtsthematik beschäftigt haben, sich gut einlesen können. Es werden die Entstehung des Flüchtlingsrechts aus dem Asylrecht beschrieben und die Voraussetzungen aufgezeigt, die vorliegen müssen, damit eine Person als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird. Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, muss die Person, die sich außerhalb ihres Heimatlandes befindet, eine begründete Furcht vor Verfolgung in ihrem Heimatland nachweisen. Weitere Voraussetzung ist, dass das Heimatland

dieser Person keinen Schutz vor Verfolgung bieten kann und die befürchtete Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung erfolgt. In den weiteren Ausführungen legt die Autorin diese einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen sorgfältig dar und unterstreicht, dass die Genfer Flüchtlingskonvention nicht nur Eingriffe in das Recht auf Leib, Leben und persönliche Freiheit als schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen definiert, sondern auch weniger gewichtige Menschenrechtsverletzungen als schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen qualifiziert, wenn diese durch ihre Häufung und systematische Wiederholung ein unerträgliches Maß erreichen. Im europäischen Kontext erfolgt die Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention durch die EU-Qualifikationsrichtlinie, die sich durch ihre weite Auslegung der Asylgewährungskriterien dem in der Mehrzahl der europäischen Mitgliedstaaten vorherrschenden Trend entgegensetzt, die Asylgewährung immer weiter einzuschränken. Kritisch setzt sich die Autorin dann mit der deutschen Rechtslage auseinander und bemängelt, dass durch die Einführung des Konzepts des sicheren Drittstaates und des sicheren Herkunftsstaates Art. 16a GG seine Bedeutung verloren habe. Durch die Beschränkung des Schutzbereiches würde in vielen Fällen keine individuelle Prüfung,

sondern lediglich eine Abschiebung ohne Anhörung erfolgen.

Schön wäre in diesem Teil der Arbeit noch die Abgrenzung von „Flüchtling“ und „Migrant“ beziehungsweise „Migration“ gewesen; schließlich sieht FRONTEX eine seiner Hauptaufgaben in der Bekämpfung illegaler Migration und auch die deutschen Behörden, wie etwa das „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ sehen hier einen Unterscheidungsbedarf.

Im zweiten Teil der Arbeit erfolgt eine umfassende Darstellung des Aufbaus und der Tätigkeit von FRONTEX. Dabei wird die Problematik der Externalisierung von Aufgaben innerhalb der Europäischen Union gut aufgegriffen. So überträgt die Kommission zum einen Aufgaben auf Ämter als unselbständige Einrichtungen wie die Ämter für Gebäude, Anlagen und Logistik, aber auch auf selbständige Einrichtungen, die sogenannten Agenturen. Diese Einrichtungen des EU-Rechts haben eigene Rechtspersönlichkeit und sind nicht Teil eines Organs der EU. Was zunächst wie eine lediglich schulbuchmäßige Abgrenzung klingt, beinhaltet in der Tat die schwierige Frage, inwieweit Kompetenzen übertragen werden dürfen und wichtige Kontrollmechanismen aus der Hand gegeben werden. Gerade die Frage der Kontrolle ist im Bereich des Flüchtlingsschutzes eine der Kernfragen, der sich die Autorin dann noch im letzten Teil der Arbeit widmen wird. Zunächst werden mit großer Sorgfalt die Rechtsgrundlagen des europäischen Einwanderungs- und Asylrechts dargestellt, wobei insbesondere der Abschnitt über die verschiedenen Sekundärrechtsquellen (S. 157-180) hervorzuheben ist. Mit eben dieser Genauigkeit werden dann der Aufbau von FRONTEX und die verschiedenen Operationen dargestellt. Da sich FRONTEX bezüglich dieser Operationen stets sehr bedeckt hält, ist der in der vorliegenden Arbeit zusammengetragene Überblick (S. 212-241) umso wichtiger und sollte auch weiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit FRONTEX als Referenz dienen. Im anschließenden Teil „Problemfelder“ gelangt die Autorin zu

der spannenden Frage Asylrecht versus Sicherheitspolitik und damit zu einem Kernpunkt der Arbeit von FRONTEX: Inwieweit müssen im Kampf gegen illegale Migration – so der offizielle Arbeitsauftrag von FRONTEX – Menschenrechte ohne Einschränkung Berücksichtigung finden? Dargestellt wird ein im Jahr 2003 vom damaligen britischen Premierminister Tony Blair innerhalb der EU eingebrachter Vorschlag, das Regionalmanagement im Bereich „refugees and migration“ zu verbessern und in sicheren Drittstaaten „transit processing centers“ zu eröffnen. Der Vorschlag wurde abgelehnt. Es lassen sich rechtlich und politisch viele Argumente gegen diesen Vorschlag finden. Die Bewertung der Autorin, der Vorschlag sei „ein gutes Beispiel für die menschenverachtende Grundeinstellung, die bei einigen Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten in unterschiedlicher Intensität vorherrscht“, sollte jedoch eher anderen Diskussionen vorbehalten bleiben, als der Auseinandersetzung in einer Doktorarbeit. Die einzelnen völker- und europarechtlichen Verpflichtungen von FRONTEX (beispielsweise mittelbare oder unmittelbare Bindung an EMRK und UN-Antifolterkonvention) werden dann in den anschließenden Ausführungen wieder gut abgearbeitet und in den Kontext der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen von FRONTEX gestellt. Für den betroffenen Flüchtling besteht in der Regel kein außergerichtlicher Rechtsschutz. FRONTEX gehört, anders als EUROPOL, nicht zu den Agenturen, die ein internes Beschwerdeverfahren aufweisen. Damit bleibt die Möglichkeit, sich beim Bürgerbeauftragten der EU zu beschweren. Diese Möglichkeit haben jedoch nur Unionsbürger beziehungsweise Drittstaatsangehörige mit ständigem Aufenthalt in der EU. Dies ist nicht gerade die Ausgangslage für einen auf dem Mittelmeer aufgegriffenen Flüchtling. Realistischer ist damit die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes in Form der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem zuständigen EuG, da es hier nicht auf die Staatsangehörigkeit des Klägers ankommt. Problematisch bleibt

jedoch die Frage der Klagebefugnis. Dies arbeitet die Autorin hinsichtlich der verschiedenen Maßnahmen sehr gut heraus. Insbesondere der Teil der rechtlichen Zuordnung der Verantwortlichkeit im Bereich des Datenschutzes ist gelungen (S. 315-319). Dies gilt ebenfalls für den Teil, der die Frage der Zuordnung von operativen Maßnahmen zu FRONTEX-Beamten oder Beamten der Mitgliedstaaten betrifft. Auch die heikle Frage der demokratischen Kontrolle von FRONTEX wird nicht ausgespart und kritisch beurteilt. So kommt den Informationspflichten gegenüber dem Parlament, denen im Rahmen eines jährlichen, öffentlich zugänglichen Berichts nachgekommen wird, keine Aufsichtsfunktion zu, da strategische Informationen beziehungsweise Informationen über Zwischenfälle Geheimhaltungspflichten unterliegen. Dieses Argument mag zwar bis zu einem gewissen Grad gerechtfertigt sein, erweist sich jedoch spätestens dann als Schutzbehauptung, wenn sich der Direktor von FRONTEX im Rahmen seiner Berichterstattungspflicht gegenüber dem Parlament nach Aufforderung, Art. 25 Abs. 2 FRONTEX-Verordnung, bezüglich der

operativen Tätigkeiten ebenfalls hierauf berufen darf. Wenn alles der Geheimhaltung unterliegt, ist keine Kontrolle möglich. Damit verbleibt dem Parlament derzeit einzig die Haushaltskompetenz, um über FRONTEX eine indirekte Kontrollmöglichkeit auszuüben.

Im letzten Teil der Arbeit wird die Frage des Titels der Dissertation „Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den Flüchtlingsschutz“ beantwortet. FRONTEX könnte eine Chance für den Flüchtlingsschutz darstellen, da FRONTEX bereits unter Beweis gestellt habe, dass sie es in effizienter Weise schaffe, die Standards der Grenzkontrolle und -überwachung zu vereinheitlichen und zu optimieren. Dazu müssen diese jedoch in vollem Umfang den flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen aus Europa- und Völkerrecht entsprechen. Der rechtsstaatliche Anspruch der Autorin kommt gerade im Schlussteil voll zum Tragen und ist für eine fundierte rechtliche Diskussion über die Thematik FRONTEX als Lektüre nur zu empfehlen.

Daniela Haarhuis

Gilbert H. Gornig/Hans-Detlef Horn/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine Problemschau, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Duncker & Humblot, 2013, 206 Seiten, ISBN 978-3-428-14038-1, 78,90 €.

In der verdienstvollen Reihe der Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht ist ein gerade jetzt – Ukraine/Krim-Krise! – höchst aktueller Band zum Thema Selbstbestimmungsrecht der Völker erschienen. Der Band, der die auf einer Tagung der Hanns-Seidel-Stiftung in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen im Dezember 2010 gehaltenen Vorträge umfasst, präsentiert keine grundstürzend neuen Erkenntnisse, aber die mit dem Selbstbestimmungsrecht verbundenen Probleme werden in aller Regel übersichtlich dargestellt und erörtert. So ist das Fundament bereitet, auf dem auch die neueren Ereignisse sinnvoll disku-

tiert werden können. In diesem Zusammenhang soll auch auf frühere Arbeiten der Studiengruppe aufmerksam gemacht werden, die im vorliegenden Band freilich erstaunlich wenig, jedenfalls nicht erkennbar, ausgewertet werden.

Der erste Beitrag über „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker zwischen Politik und Recht“ (S. 19-44) stammt aus der Feder des Marburger Politikwissenschaftlers *Wilfried von Bredow*. In der Tat eignet sich wohl kaum eine andere Völkerrechtsnorm als das Selbstbestimmungsrecht, das, man mag es wollen oder nicht, vom politischen Prinzip zum Recht erstarkt ist, so sehr, in

dem Spannungsfeld von Recht und Politik betrachtet zu werden, auch wenn diese Spannung künstlich verstärkt wird, wenn man „von der harmonischen Idee“ ausgeht, das Recht müsse „sich sozusagen von selbst und getragen von seinen eigenen Schwingen“ durchsetzen (S. 39). Vernünftige Völkerrechtler tun das gewiss nicht, weder in diesem noch in anderem Zusammenhang. Und es gibt auch wenige, die das Selbstbestimmungsrecht allein auf ein Sezessionsrecht reduzieren wollen oder die die – nicht nur politischen, sondern gerade auch rechtlichen – Schwierigkeiten der Durch- und Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts oder die damit oft verbundenen Missbrauchsmöglichkeiten nicht erkennen. Diese geben dem Selbstbestimmungsrecht eine gegen die territoriale Integrität eines Staates gerichtete Sprengkraft, die in der Tat zur Vorsicht anhält. Dieses Augenmaß, das der Autor zu Recht einfordert, unterscheidet den Völkerrechtler nicht vom Politikwissenschaftler (vergleiche S. 43). Aber den letzten Satz im englischen Abstract („Both from an international law and from an international relations perspective, national self-determination is not able to function as a principle [sic] pillar of the international order.“, S. 44) möchte ich in der ihm gegebenen und der Sache nach nur die Sezession in den Blick nehmenden Allgemeinheit nicht unterstreichen. Um dies zu tun, müsste man die Grenzen, die dem Selbstbestimmungsrecht von Rechts wegen gezogen sind, näher darlegen. Selbst die zwingende Natur (*ius cogens*), die dem Selbstbestimmungsrecht meist richtig zugelegt wird, schließt ja nicht aus, dass der Tatbestand und die Schranken der Rechtsausübung definiert werden.

Wie missbrauchsgefährdet das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist, zeigte sich nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, wobei aus rechtlicher Sicht zu berücksichtigen ist, dass das Selbstbestimmungsrecht damals noch nicht die Qualität einer Völkerrechtsnorm erlangt hatte (vgl. das Aaland-Gutachten der Völkerbundskommission von 1920). Dennoch wurde das Selbstbestimmungsrecht, wie es der US-Präsident

Wilson in seinen bekannten „14 Punkten“ zur Grundlage einer neuen internationalen Ordnung machen wollte, als Regelungsprinzip herangezogen, freilich nicht immer und auch keineswegs konsequent. Diese Problematik greift der Historiker *Gregor Ploch* in seinem Beitrag „Die Volksabstimmungen nach dem Ersten Weltkrieg“ (S. 45-73) auf, wobei der Schwerpunkt auf die Volksabstimmung in Oberschlesien vom 20. März 1921, ihre Vorgeschichte, ihr Ergebnis und ihre Folgen, gelegt wird, „weil dieses Plebiszit für den weiteren Verlauf der Geschichte am verhängnisvollsten war und sehr deutlich die geopolitische Lage verdeutlicht“ (S. 45). Es ist spannend zu verfolgen, wie in manchen Gebieten auf Volksabstimmungen ganz verzichtet wurde, in anderen die Ergebnisse nicht respektiert wurden. Dies war auch der Fall in Oberschlesien, wo die verschiedenen Interessen gerade auch der Siegermächte, vor allem Frankreichs und Großbritanniens, deutlich aufeinander trafen (S. 51ff.). Schließlich kam es ungeachtet des für Deutschland günstigen Ausgangs (59,6 % für Deutschland, 40,4 % für Polen, das aber besser im südöstlichen Teil Oberschlesiens abschnitt) zur im Grunde schon zuvor beschlossenen Teilung der Region (S. 67), als der Völkerbundsrat die Empfehlung seiner Grenzkommision an den Obersten Rat der alliierten und assoziierten Mächte weiterleitete, der sie seinerseits der Botschafterkonferenz in Paris übergab. Die den Grenzverlauf konkret bezeichnende Genfer Oberschlesienkonvention trat schließlich im Mai 1922 in Kraft. Zustimmend wird von *Ploch* am Ende *Guido Hitze* zitiert, der von den „mitunter verheerenden Auswirkungen des an sich gut gemeinten Wilsonschen Prinzips des ‚nationalen Selbstbestimmungsrechts‘“ gesprochen hat (S. 72). Eine solche Würdigung muss allerdings berücksichtigen, dass das Ergebnis der Volksabstimmung gerade der dann beschlossenen Teilung nicht entsprach. Deutlich wurden auch Probleme, die mit dem Kreis der Abstimmungsberechtigten und damit zu tun haben, ob die Mehrheit im gesamten Abstimmungsgebiet für die territoriale Zuordnung maßgeblich sein soll

oder ob es möglich ist, Mehrheiten in nur einzelnen Teilen des Abstimmungsgebiets mit der Folge der territorialen Aufspaltung ausschlaggebend sein zu lassen.

Dem angesprochenen Problem widmet sich der Kölner Staats- und Völkerrechtler *Christian Hillgruber* in seinem Beitrag „Wer ist Träger des Selbstbestimmungsrechts und wie kann man es durchsetzen? – Rechtsinhaberschaft und Rechtsdurchsetzungsmacht“. Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass „Volk“ im Sinne des Selbstbestimmungsrechts nicht nur ein „Staatsvolk“ sein kann, sich aber auch nicht im „Kolonialvolk“ erschöpfen kann, sondern letztlich auf objektiven einheitsstiftenden (gemeinsame Abstammung, Sprache, Geschichte) und subjektiven, Zusammengehörigkeit und Identitätsbewusstsein zum Ausdruck bringenden Elementen beruht. Entscheidend aber ist das gemeinsame Volksbewusstsein, also die Selbstidentifikation (S. 79ff.). Zu Recht verweist *Hillgruber* auf die Beispiele, die sich aus dem Zerfall Jugoslawiens ergaben, aber auch auf den an zwei Referenden gescheiterten Versuch von Québec, aus dem kanadischen Staatsverband auszuschneiden (S. 83f.). Ein schönes Beispiel, das allerdings nicht erwähnt wird, bietet die auf Drängen der Vereinten Nationen durchgeführte Befragung des Volks der Inselgruppe der Komoren, ob es seinen eigenen Staat haben oder bei Frankreich verbleiben wolle. Während sich die Mehrheit der Abstimmenden aller Inseln für Unabhängigkeit aussprach, gab es eine pro-französische Mehrheit auf der – allein lebensfähigen – Hauptinsel Mayotte. Die Folge war eine bis heute anhaltende Aufspaltung des Territoriums. Nicht recht folgen kann ich *Hillgruber*, wenn er meint, das in dem jeweiligen Artikel 1 der beiden Menschenrechtspakte normierte Selbstbestimmungsrecht begünstige die Völker nur reflexhaft, da ein verfahrensmäßig durchsetzbarer Anspruch nur den Vertragsparteien zustehe. Aber auch das gewohnheitsrechtlich verankerte Selbstbestimmungsrecht ist vom Volk nicht in verfahrensrechtlich geregelter Weise durchzusetzen, ohne dass dem Volk darum die Rechtsträger-

schaft abgesprochen werden könnte (zu diesen Fragen S. 89f.). Meines Erachtens ist auch nicht zu bestreiten, dass das Selbstbestimmungsrecht für die Regelung der Kosovofrage letztlich von entscheidender Bedeutung war. Dass man vorsichtig mit dem Begriff umging, war politisch mehr als verständlich, wie sich auch aus der Zurückhaltung vieler Staaten im Hinblick auf die Anerkennung ergibt. An der gestaltenden Kraft des Selbstbestimmungsrechts kann jedoch auch in diesem Fall schwerlich gezweifelt werden (vergleiche S. 93).

Der Staats- und Völkerrechtler *Dietrich Murswiek* (Freiburg im Breisgau) greift mit seinem Beitrag „Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht“ ein Thema auf, das ihn schon früher (1984) beschäftigt hat (S. 95-120). Es gelingt ihm überzeugend, ein defensives, auf Erhalt des bestehenden politischen Status (eigener Staat) gerichtetes Selbstbestimmungsrecht dem Staatsvolk, ein offensives, auf Erreichung des gewünschten politischen Status (zum Beispiel Staat oder Autonomie) gerichtetes Selbstbestimmungsrecht dem ethnischen Volk zuzuordnen. Schon daraus wird klar, dass dem Selbstbestimmungsrecht mehrere, verschiedenartige Rechtsfolgen entstammen können (S. 100 Fn. 9). Beide Formen des Selbstbestimmungsrechts können in Konflikt geraten, vor allem dann, wenn ein „Volk“ aus dem gemeinsamen Staatsverband herausdrängt und damit die territoriale Integrität des Staates gefährdet. Eine Sezession kommt aber zum Schutz der staatlichen Souveränität und damit verbunden des Friedens nur ganz ausnahmsweise in Betracht, wenn nämlich der Staat die Verpflichtung zu nichtdiskriminierender Behandlung des in Betracht kommenden Bevölkerungsteils („Volk“) und dessen Anspruch auf Autonomie und kulturelle Rechte negiert. Andernfalls bliebe vom Selbstbestimmungsrecht „nicht viel mehr als eine hohle Deklamation, die zu nichts anderem geeignet ist, als die Glaubwürdigkeit der Völkerrechtsordnung zu untergraben“ (S. 105f.). Zuzustimmen ist *Murswiek* auch, wenn er sein Konzept durch die Ereignisse der letzten Jahre bestätigt sieht

(baltische Staaten, Jugoslawien). Dies gilt auch im Hinblick auf das Kosovo, vorausgesetzt es ist richtig (wofür vieles spricht), dass die Kosovo-Albaner von Serbien diskriminiert und von „ethnischen Säuberungen“ und schweren Menschenrechtsverletzungen bedroht waren (S. 111ff.). Auf das beim Staatszerfall, genauer bei der Bestimmung der Grenzen der neu entstehenden staatlichen Einheiten zur Geltung kommende Prinzip des „*possideatis uti possidetis*“ wird von allen genannten Autoren hingewiesen. Es bezeichnet eine das Selbstbestimmungsrecht beschränkende Ausübungsmodalität. Man wird freilich, wenn die neue Zentralregierung des Kosovo die Rechte eines Teils der Bevölkerung (Serben) missachtet, dieselben Voraussetzungen einer Sezession zur Anwendung bringen müssen.

Das Thema „Indigene Völker und Selbstbestimmungsrecht“ wird von dem Rechtswissenschaftler *René Kuppe* (Universität Wien) behandelt (S. 121-168). Angesichts der Existenz von circa 5000 indigenen Völkern kommt der Deklaration der VN-Generalversammlung „on the Rights of Indigenous Peoples“ von 2007 besondere Bedeutung zu. Inzwischen hat auch die International Law Association im Jahr 2012 eine parallele Resolution über die Rechte indigener Völker verabschiedet. In beiden Dokumenten wird das Recht der Selbstbestimmung auch den indigenen Völkern als „kollektives Recht“ – wie den anderen Völkern – zugestanden. De lege lata wird sich aber ein Sezessionsrecht auf der Basis der Deklaration (abgesehen von der Tatsache, dass diese als solche keine rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen kann) nicht begründen lassen (unberührt bleiben jedoch Normen des allgemeinen Völkerrechts), wohl aber Autonomierechte und Partizipationsrechte im Hinblick auf die Regelung sie betreffender Angelegenheiten (S. 142ff., 160ff.). Auch die Ausführungen *Kuppes* bestätigen, dass es viel zu kurz gegriffen ist, wollte man das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit dem Sezessionsrecht gleichsetzen.

Angefügt sind zwei weitere auf der eingangs erwähnten Tagung gehaltene Vorträge von *Godel Rosenberg* über „Das Selbstbestimmungsrecht der Juden“ (S. 169-178) und von *Abdullah Hijazi* über „Das Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung“, die, nicht frei von Emotionen, die Perspektive der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts im Nahen Osten eines israelischen Juden und eines Palästinensers vorstellen. Im Vorwort der Herausgeber heißt es hierzu: „Die teilweise sehr subjektiv gefärbten Vorträge können und wollen nicht den Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben“ (S. 7).

Auf dem Boden der in diesem Buch vermittelten Erkenntnisse lässt sich eine recht klare Einschätzung der Ereignisse auf der Krim vornehmen. Angesichts der fehlenden Voraussetzungen (schwere Diskriminierung, Menschenrechtsverletzungen) lässt sich die Sezession des russischen Bevölkerungsteils auf der Krim nicht begründen, unabhängig von der durchaus sehr zweifelhaften Durchführung des der Unabhängigkeitserklärung vorausgegangenen Plebiszits. Damit entfällt auch die nach Völkerrecht bestehende Möglichkeit, sich einem anderen Staat auf freiwilliger Basis anzuschließen. Der aufnehmende Staat (Russland) handelt seinerseits völkerrechtswidrig, da er mit dem Anschlussakt die Souveränität und territoriale Integrität des Staates (Ukraine) sowie das (defensive) Selbstbestimmungsrecht des ukrainischen Staatsvolks verletzt. Es handelt sich somit um eine Annexion, die nach heutigem Völkerrecht – seit der Stimson-Doktrin (1932) – als völkerrechtswidrig und nicht anerkennungsfähig anzusehen ist. Wer die in dem Buch enthaltenen Ausführungen aufmerksam gelesen hat, erkennt auch, dass die in der Diskussion vor allem von Russland (und einem ehemaligen deutschen Bundeskanzler) bemühte Parallele zur Abspaltung des Kosovo vom serbischen Staat nicht überzeugen kann.

Eckart Klein

Christopher P. Schmidt, Grund- und Menschenrechte in Europa. Das neue System des Grund- und Menschenrechtsschutzes in der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Beitritt der Union zur EMRK, NOMOS, 2013, 189 Seiten, ISBN 978-3-8487-0206-0, 49,- €.

Seit dem Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta hat der Grundrechtsschutz in Europa an Intensität und zugleich an Komplexität gewonnen. Der anstehende Beitritt der Europäischen Union zur EMRK wird dieser Entwicklung einen erneuten Schub verleihen. Die daraus resultierenden Probleme sind vielfältig. Im Vordergrund stehen dabei Rechtsfragen, die aus dem Zusammentreffen und der Geltung unterschiedlicher Rechtsordnungen resultieren. Im Zusammenhang der Grund- und Menschenrechte tritt zu den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag mit eigenen Besonderheiten hinzu. Im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten ist für die Grund- und Menschenrechte zudem zu beachten, dass es um den engeren Bereich unabdingbarer, individueller Rechtspositionen geht, die eine besondere Nähe zur Menschenwürde aufweisen. Dieser Thematik ist eine Reihe von Monographien gewidmet. Die vorliegende Dissertation greift die aktuellen Probleme auf und ordnet sie in allgemeine Zusammenhänge ein.

Ein historischer Einblick in die Entwicklung der Menschenrechte führt zur Darstellung der unterschiedlichen Schutzsysteme in Europa hin. Damit hat der Verfasser die Grundlage geschaffen, um auf sein zentrales Thema einzugehen, das in der Beleuchtung des Verhältnisses unterschiedlicher Schutzsysteme besteht. Zunächst behandelt er den Beitritt der EU zur EMRK. Die Vorgeschichte wird ebenso erläutert wie der rechtliche Rahmen. Besonderes Augenmerk schenkt der Verfasser den Problemen, die mit dem Beitritt zusammenhängen. Die Beteiligung eines Unionsrichters am EGMR sieht der Verfasser zu Recht nur angemessen durch Entsendung eines vollwertigen Richters gewahrt, da ein Richter ad hoc nach der EMRK die Ausnahme bilden soll. Auch wenn die Entwicklung des Beitrittsverfahrens inzwischen weiter vo-

rangeschritten ist, gelingen dem Verfasser doch gezielte und problemorientierte Erwägungen, die auch weiter Bestand haben. Dies gilt zumal für die Darlegungen inhaltlicher Unterschiede zwischen der EMRK und den Grundrechten der Europäischen Union und für die Betrachtungen zum Rechtsschutz. Für das Verhältnis von EuGH und EGMR stellt der Verfasser ein enges Kooperationsverhältnis fest und entnimmt Art. 52 Absatz 3 GRCh eine bindende Präjudizwirkung der Entscheidungen des EGMR.

Auf diese Feststellung kommt der Verfasser in seinem nächsten Kapitel unmittelbar zurück, das dem Verhältnis der europäischen Grund- und Menschenrechte zueinander gewidmet ist und den Kern und Schwerpunkt der Arbeit bildet. Er beleuchtet den Charakter der EMRK als Rechtserkenntnisquelle für die Grundrechtecharta und untersucht eingehend Art. 52 Abs. 3 GRCh. Er sieht hierin die Anordnung einer Kongruenz beider Schutzsysteme. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen fasst er die Rechtslage knapp zusammen.

Nach einer kurzen rechtstheoretischen Einführung geht er auf Konkurrenz und Vorrang von Grundrechtsnormen ein. Seine Erwägungen stellt er unter das Vorzeichen des Prinzips der Meistbegünstigung, das er auch in Art. 53 GRCh festgelegt sieht. Er bejaht einen Anwendungsvorrang der Grundrechtecharta vor der EMRK. Der Verfasser sieht nach wie vor eine erhebliche Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Dies dürfte angesichts der neueren Rechtsprechung des EuGH etwas übertrieben sein. Die Inhalte des Protokolls Nummer 30 zum Vertrag von Lissabon betreffend die Ausnahmen für das Vereinigte Königreich, Polen und eventuell Tschechien im Hinblick auf die Grundrechtecharta erörtert der Verfasser einge-

hend. Er kommt zutreffend zu dem Ergebnis, dass die Wirkungen des Protokolls äußerst beschränkt sind. Die Ausführungen kommen immer wieder auf die zentrale Vorschrift des Artikels 6 GRCh zurück. Der Verfasser schließt mit Erwägungen zum Rechtsschutz. Letztlich begründet er den Vorrang der Grundrechtecharta vor der EMRK und bejaht eine Kontrolle des gesamten europäischen Grundrechtsschutzes anhand der EMRK nach dem Beitritt der Europäischen Union.

Dem Verfasser gelingt es, auf engem Raum einen konzisen Überblick über die aktuellen und grundlegenden Rechtsfragen zu geben, die für den europäischen Grundrechtsschutz maßgebend sind. Damit bietet die Arbeit einen klaren Zugang zu den wesentlichen Problemen und den wesentlichen Materialien. Trotz ihrer Kürze geht die Arbeit punktuell auch auf historische und rechtstheoretische Hintergründe ein, ohne zu Vertiefungen zu gelangen. Der zupackende Ansatz birgt die Gefahr, dass die Gedankenführung gelegentlich nicht ganz geschlossen wirkt. Den Ausgangspunkt der Überlegungen des Verfassers bildet überwiegend die EMRK. Demgegenüber wird die Grundrechtecharta zwar immer wieder zutreffend mit einbezogen und erläutert. Sie wird aber weniger in ihrer Eigenständigkeit untersucht, als regelmäßig in ihrem Verhältnis zur EMRK. Die jüngere Rechtsprechung des EuGH wird erwähnt und Ansätze für die Fortentwicklung sind erkennbar. Das Aufzeigen von Entwicklungslinien überlässt die Arbeit der Rechtsentwicklung. Dies ist für eine Dissertationsschrift legitim. Sie arbeitet den Rechtsrahmen nachvollziehbar heraus. Damit bildet die Arbeit eine wertvolle und überzeugende Grundlage für die Betrachtung des Menschenrechtsschutzes in Europa, bevor die Grundrechtecharta ihre Auswirkungen umfassend entfaltet.

Dieter Kugelmann

Autorinnen und Autoren in diesem Heft:**Christian Gammelin,**

Student der Rechtswissenschaften, Universität Potsdam.

Daniela Haarhuis,

Dr. iur., Rechtsanwältin und Dozentin an der Universität Münster.

Eckart Klein,

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

Dieter Kugelmann,

Prof. Dr. iur., Fachgebiet Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht einschließlich des internationalen Rechts und des Europarechts, Deutsche Hochschule der Polizei.

Pascal Nägeler,

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

Susanna Suelmann-Kinz,

Dr. iur., wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Common Law und Vergleichende Rechtstheorie, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Rechtsreferendarin am Landgericht Münster.

Viola Teubert,

Rechtsreferendarin am Landgericht Frankfurt/Main.



MENSCHENRECHTSZENTRUM
der Universität Potsdam

ISSN 1434-2820