



Universitätsverlag Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme der methodisch-rechtspolitischen Ansätze im Internationalen Privatrecht (IPR)
- Das Vorsorgeprinzip – ein unterschätzter Bestandteil menschenrechtlicher Klimaklagen?
- Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung Billy et al. gegen Australien und ihr Beitrag zur „Begrünung“ des Menschenrechtsschutzes

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme der methodisch-rechtspolitischen Ansätze im Internationalen Privatrecht (IPR)
- Das Vorsorgeprinzip – ein unterschätzter Bestandteil menschenrechtlicher Klimaklagen?
- Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung Billy et al. gegen Australien und ihr Beitrag zur „Begründung“ des Menschenrechtsschutzes

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 2023

<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. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) (andreas.zimmermann@uni-potsdam.de)

Begründet von Prof. Dr. iur. Eckart Klein

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)

Theresa Lanzl, Navin Mienert (redaktion-mrm@uni-potsdam.de)

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden.

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Satz: text plus form, Dresden

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

<https://doi.org/10.25932/publishup-58477>

Inhaltsverzeichnis

Editorial	4
AUFsätze:	
Catharina Caspari Situative Vulnerabilität als Ausdruck der Menschenrechtssprache? Das neue Vulnerabilitätsverständnis des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Kontext seiner Klima-Entscheidungen	5
Achim Czubaiko Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme der methodisch-rechtspolitischen Ansätze im Internationalen Privatrecht (IPR)	16
Melina Still Das Vorsorgeprinzip – ein unterschätzter Bestandteil mensenrechtlicher Klimaklagen?	27
Jakub Valc Menschenrechtliche Aspekte der anonymen Samen- oder Eizellspende und ihre Berücksichtigung in der Judikatur des EGMR	39
BERICHTE UND DOKUMENTATIONEN:	
Navin Mienert Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2022 – Teil I: Staatenberichte	50
ENTSCHEIDUNGSBESPRECHUNGEN:	
Andreas Buser Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung <i>Billy et al. gegen Australien</i> und ihr Beitrag zur „Begrünung“ des Menschenrechtsschutzes	74
BUCHBESPRECHUNGEN:	
Hasan Hasanović, <i>Srebrenica überleben</i> (Weiß)	85
Autor:innen in diesem Heft:	87

Editorial

Die Beiträge des vorliegenden Hefts legen einen Fokus auf die Durchsetzung von Menschenrechten und nehmen dabei aktuelle Fragestellungen in den Blick. So untersucht *Catharina Caspari* unter dem Titel „Situative Vulnerabilität als Ausdruck der Menschenrechtssprache?“ das neue Vulnerabilitätsverständnis des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Kontext seiner Klima-Entscheidungen. Die beiden nachfolgenden Beiträge setzen auf der nationalstaatlichen Ebene an. Der Beitrag von *Achim Czubaiko* behandelt „Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten in Deutschland“ und legt eine Bestandsaufnahme der methodisch-rechtspolitischen Ansätze im Internationalen Privatrecht vor. *Melina Still* geht der Frage nach, ob das Vorsorgeprinzip als ein unterschätzter Bestandteil menschenrechtlicher Klimaklagen anzusehen ist.

Grundsätzliche Erwägungen zu Folgefragen künstlicher Befruchtung untersucht *Jakub Valc* in seinem Beitrag „Menschenrechtliche Aspekte der anonymen Samen- oder Eizellspende und ihre Berücksichtigung in der Judikatur des EGMR“.

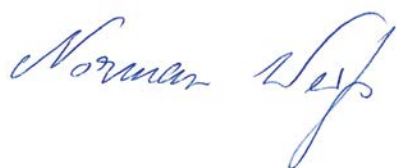
Die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen wird auch in diesem Heft dargestellt. *Navin Mienert* legt Teil I vor, der den Staatenberichtsverfahren des Jahres 2022 gewidmet ist. Zusätzlich bespricht *Andreas Buser* eine aktuelle Entscheidung des Ausschusses: „Die Entscheidung Billy et al. gegen Australien und ihr Beitrag zur ‚Begrünung‘ des Menschenrechtsschutzes“.

Eine Buchbesprechung beschließt das Heft: *Norman Weiß* stellt den Erfahrungsbericht eines Überlebenden des Massakers von Srebrenica vor.

Mit dieser Nummer wird das *MenschenRechtsMagazin* ab dem Erscheinungsdatum online verfügbar sein. Auf dem Publikationsserver des Universitätsverlags können die Texte sofort und natürlich kostenfrei abgerufen werden.

Redaktion und Herausgeber danken den Personen und Institutionen, die das *MenschenRechtsMagazin* abonniert hatten, für die langjährige Treue. Wir halten die Umstellung auf eine frei zugängliche Onlinepublikation für eine zeitgemäße Entscheidung und hoffen, auf diese Weise eine größere Leserschaft zu erschließen und mit den Beiträgen früher als bisher in aktuellen Diskussionen präsent sein zu können.

Zum Schluss wünschen wir unseren Leser:innen wie stets eine anregende Lektüre.



Situative Vulnerabilität als Ausdruck der Menschenrechtssprache? Das neue Vulnerabilitätsverständnis des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Kontext seiner Klima-Entscheidungen

Catharina Caspari

Inhaltsübersicht

- I. Ausgangspunkt: Warum situative Vulnerabilität?
- II. Vulnerabilitätsverständnis vor der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36
- III. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 36
- IV. Aktuelle Entwicklung und Kontextualisierung
- V. Ausblick

I. Ausgangspunkt: Warum situative Vulnerabilität?

“The Chair said that his suggestion to replace the term ‘vulnerable persons’ with ‘persons in situations of vulnerability’ was not a matter of political correctness; the language of human rights should be used wherever possible.”¹

In Vorbereitung der Allgemeinen Bemerkung (*General Comment*) Nr. 36² zum Recht auf Leben vollzieht der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen³ eine begriffliche Wendung: Fortan wird der Ausschuss nicht mehr von “vulnerable persons”, sondern von “persons in situations of vulnerability” sprechen, und zwar als Ausdruck der Menschenrechtssprache.⁴ Unter der Bezeichnung Menschenrechtssprache oder Sprache der Menschenrechte wird die Verwendung von Begriffen im globalen

Rechtsdiskurs verstanden, die sich in universell geltenden Menschenrechtsinstrumenten finden.⁵ Darunter fallen etwa auch die Begriffe, die von internationalen Organisationen überwiegend verwendet werden, um menschenrechtliche Fragen zu adressieren.⁶ Wenn der Begriff der situativen Vulnerabilität Ausdruck einer so definierten Menschenrechtssprache ist, scheint er sich nicht auf die Allgemeine Bemerkung zu beschränken. Zugleich scheint die Wendung über den Begriff der Vulnerabilität als solchen hinauszuweisen: Dass der Ausschuss nun von *vulnerablen Situationen* spricht, Vulnerabilität also *situativ* versteht, zeigt ein geändertes Verständnis von Vulnerabilität. Es begreift Vulnerabilität als durch strukturelle Ungleichheiten und Umstände bedingt. Damit werden nicht Individuen oder kategorial verstandene Gruppen *per se* als vulnerabel charakterisiert.

Dies ist auf zwei Ebenen bemerkenswert. Zunächst ist das Völkerrecht wesentlich durch Sprache bestimmt.⁷ Zudem vermittelt diese bestimmte, im konkreten Dokument verwendete Sprache ein bestimmtes,

1 UN-Dok. CCPR/C/SR.3296 vom 12. Juli 2016, Nr. 44.

2 MRA, General Comment Nr. 36 (2018) Article 6: Right to life, UN-Dok. CCPR/C/GC/36.

3 Der Menschenrechtsausschuss ist das Vertragsorgan des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534 (im Folgenden: Zivilpakt).

4 Vgl. UN-Dok. CCPR/C/SR.3296 (Fn. 1), Nr. 44.

5 Verbunden mit der Anerkennung universeller Menschenrechte in der Form subjektiver Individualrechte und korrespondierenden Verpflichtungen der Staaten, vgl. *David Little*, Ground to Stand On: A Philosophical Reappraisal of Human Rights Language, in: ders. (Hrsg.), *Essays on Religion and Human Rights: Ground to Stand On*, 2015, S. 33–37.

6 *Law* bezeichnet dies als “universalist dialect”, vgl. *David S. Law*, The Global Language of Human Rights: A Computational Linguistic Analysis, in: *The Law & Ethics of Human Rights* 12/1 (2018), S. 111–150 (135).

7 Vgl. *Dana Schmalz*, Die Sprache des Völkerrechts als Herrschaftssprache, in: *Gunnar Folke Schuppert/Roland A. Römhildt/Peter Weingart* (Hrsg.), *Herrschaft und Wissen*, 2022, S. 424 ff.

historisch gewachsenes Verständnis⁸ und darunterliegende Herrschaftsverhältnisse.⁹ Die begriffliche Neufassung legt also ein neues Verständnis offen, das möglicherweise mit überkommenen Verständnissen bricht.

Auf konkreter Ebene eines „Vulnerabilitätsdiskurses“¹⁰ scheint das neue Verständnis die Problematik der Zuschreibung von Verwundbarkeit zu entschärfen. Die Bezeichnung als verwundbar beinhaltet die Zuschreibung von Schwäche und Hilflosigkeit, die zur Marginalisierung betroffener Individuen führen kann – etwa wenn Frauen als *per se* vulnerabel bezeichnet werden.¹¹ Die Zuschreibung der Verwundbarkeit beziehungsweise die Bezeichnung als vulnerabel beruht jedoch ihrerseits bereits auf Marginalisierung¹² und struktureller Gewalt¹³. Die Problematik der Zuschreibung von Verwundbarkeit und einer damit einhergehenden Essentialisierung und paternalistischen Schutzforderungen¹⁴ scheint sich weniger scharf darzustellen, wenn von „Situatio-

nen der Vulnerabilität“ gesprochen wird. Durch die begriffliche Änderung wird verdeutlicht, dass es die äußeren, strukturellen Umstände sind, die zu einer besonderen Verwundbarkeit führen, nicht jedoch Eigenschaften der Personen oder Personengruppen selbst. Zugleich scheint das neue, situative Verständnis von Vulnerabilität die für den Vulnerabilitätsbegriff vielfach diagnostizierte Ambivalenz und Unbestimmtheit¹⁵ einhegen zu können.

Der vorliegende Beitrag möchte das Vulnerabilitätsverständnis des Menschenrechtsausschusses nachvollziehen und dessen potenzielle Stärken und Schwächen ausloten. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Debatte um die Entstehung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 zum Recht auf Leben aus Art. 6 Zivilpakt (im Folgenden: Allgemeine Bemerkung Nr. 36).¹⁶ In dieser haben die Mitglieder des Ausschusses in ihren Beiträgen erstmals zwischen vulnerablen Personen einerseits und Individuen in vulnerablen Situationen andererseits differenziert und ein

8 Ibid., S. 422.

9 Vgl. zum „Vokabular des Völkerrechts“ *ibid.*, S. 424–429.

10 Vgl. *Johanna Bond*, *Global Intersectionality and Contemporary Human Rights*, 2021, S. 175: “We must modify the discourse of vulnerability to focus on systemic, structural changes rather than individual characteristics.”

11 Vgl. etwa FRA, General Recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, UN-Dok. CE-DAW/C/GC/30, Nr. 41. lit. b.

12 Joint statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Committee on the Rights of the Child and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, UN-Dok. HRI/2019/1 vom 14. Mai 2020, Nr. 3.

13 Wörtlich: “pre-existing patterns of violence”, vgl. UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2), Nr. 23.

14 Zusammenfassend zur Problematik im Kontext der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vgl. *Corina Heri*, *Responsive Human Rights: Vulnerability, Ill-treatment and the ECtHR*, 2021, S. 229.

15 Vgl. *Viljam Engström et al.*, *Vulnerabilisation: Between mainstreaming and human rights overreach*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 40/2 (2022), S. 118–136 (120); die Autor:innen sprechen von “blurred contours of the vulnerability narrative.” *Celorio* stellt fest: “Vulnerability is a concept fraught with paradox. To start with, the concept is in common use but its meaning is imprecise and contested. Confusing, complex, vague, ambiguous are but a few of the labels scholars across disciplines have used to refer to it.”, *Rosa Celorio*, *Women and international human rights in modern times: a contemporary casebook*, 2022, S. 162.

16 UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2). Die Allgemeine Bemerkung Nr. 36 hat die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 (1982), UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.9 I, S. 178–180, und Nr. 14 (1984), UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.9 I, S. 190, ersetzt.

In den Allgemeinen Bemerkungen veröffentlicht der Ausschuss seine Auslegung der einzelnen Bestimmungen des Zivilpakts. Einzelne Allgemeine Bemerkungen können sich auch mit allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Zivilpakt oder Berichtspflichten im Kontext der Staatenberichte befassen. Vgl. auch die Hinweise auf den Seiten des Hochkommissariats für Menschenrechte, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/general-comments> (zuletzt besucht am 6. Februar 2023).

neues Verständnis der Vulnerabilität bzw. Verwundbarkeit¹⁷ entwickelt.¹⁸ Die Debatte wird im Rahmen des Beitrags skizziert.

II. Vulnerabilitätsverständnis vor der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36

Die Auseinandersetzung um die Verwendung des Vulnerabilitätsbegriffs war innerhalb des Ausschusses im Rahmen der Vorbereitung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36¹⁹ seitens mehrerer Ausschussmitglieder angeregt worden.

In den vorausgehenden Allgemeinen Bemerkungen zeigt sich das situative Verständnis noch nicht: Dort finden sich im Wortlaut „vulnerable Personen“, nicht aber *Personen in vulnerablen Situationen*.²⁰ Noch im Jahr 2004 spricht der Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 31, welche die allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten behandelt, im Kontext von Rechtsschutzgarantien von der „besonderen Vulnerabilität bestimmter Personenkategorien“.²¹ Damit geht der Ausschuss verall-

gemeinernd von einer erhöhten Verwundbarkeit bestimmter Personengruppen aus, ohne zu fragen, wodurch diese bedingt ist.

Der Begriff „vulnerable“ wird erstmals in der Allgemeinen Bemerkung des Ausschusses Nr. 20 zum Verbot der Folter oder grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe aus dem Jahr 1992 verwendet. Damit verknüpft werden spezifische Pflichten der Vertragsstaaten: “[T]he State party should provide detailed information on safeguards for the special protection of *particularly vulnerable persons*.”²² Gleichwohl verbindet der Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 21 die spezifische Verwundbarkeit von Personen, welchen die Freiheit entzogen wurde, mit dem Umstand der Freiheitsentziehung.²³

III. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 36

1. Verlauf der Debatte in Vorbereitung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36

Während der 117. Tagung (*session*) des UN-Menschenrechtsausschusses weist der damalige Ausschussvorsitzende *Fabián Salvoili* darauf hin, dass Personen nicht *per se* als vulnerabel zu bezeichnen seien. Vielmehr seien es die jeweiligen Umstände, die Personen vulnerabel machen. Die Betonung, die vorgelegte Interpretation des Vulnerabilitätsbegriffs sei eine Angelegenheit der Menschenrechtssprache, zeugt von der Maßgeblichkeit der Wendung.

Im ersten Entwurf des Berichterstatters *Yuval Shany* und des Co-Berichterstatters *Nigel Rodley* wird der Begriff der Vulnerabilität noch nicht verwendet. Vielmehr werden Gruppen aufgezählt, für welche ein

17 Die Begriffe *Vulnerabilität* und *Verwundbarkeit* werden im Folgenden synonym verwendet, da *vulnerability* im Deutschen in der Regel mit dem Begriff der Verwundbarkeit übersetzt wird, der Begriff Vulnerabilität in den letzten Jahren allerdings ebenso Eingang in den deutschen Sprachgebrauch gefunden hat. Vgl. Duden, Wörterbuch, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Vulnerabilitaet> (zuletzt besucht am 13. Januar 2023).

18 Mein Dank gilt Prof. Yuval Shany, der mich im Rahmen der deutsch-israelischen Minerva School im April 2022 am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg auf die Debatte innerhalb des Ausschusses hingewiesen hat.

19 Ausgangspunkt war der erste Entwurf, MRA, Draft General Comment Nr. 36, UN-Dok. CCPR/C/GC/R.36.

20 Vgl. etwa MRA, General Comment Nr. 35 (2014) Article 9: Liberty and security of person, UN-Dok. CCPR/C/GC/35, Nr. 28 und 30.

21 Wörtlich: “[T]he special vulnerability of certain categories of person, including in particular children”, MRA, General Comment Nr. 31 (2004) on the nature of the general legal obligation imposed on states, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, Nr. 15.

22 MRA, General Comment Nr. 20 (1992) Article 7: Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.9 I, S. 202–204, Nr. 11.

23 MRA, General comment Nr. 21 (1992) Article 10: Humane treatment of persons deprived of their liberty, UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.9 I, S. 204–206, Nr. 3.

besonderer Schutzstandard bereitgestellt werden soll.²⁴ Die Liste ist ausdrücklich nicht abschließend und nennt folgende Gruppen: Gefangene, Minderheiten, Frauen, Kinder, ältere Personen, Migrant:innen, Personen mit Behinderung.

Im Protokoll des 3296. Sitzungstreffens (*meeting*) des Ausschusses,²⁵ in welchem der Ausgangsentwurf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 debattiert wurde, findet sich der erste Hinweis auf die nachfolgende Thematisierung des Vulnerabilitätsbegriffs. Zunächst spricht sich der Berichterstatter *Yuval Shany* im Kontext des Schutzes für Personen mit Behinderung gegen die Anwendung der Todesstrafe auf „vulnerable Personen“ aus. Daraufhin drücken weitere Ausschussmitglieder ihre Zustimmung dahingehend aus, dass Personen mit Behinderung in die Liste „vulnerabler Personen“ in Paragraph 26 des Entwurfs aufgenommen werden sollten.²⁶ Nachfolgend äußert jedoch Ausschussmitglied *Olivier de Frouville*, dass er Vorbehalte gegenüber dem Ausdruck „vulnerable persons“ habe. Ausschussvorsitzender *Fabián Salvioli* entgegnet, dass der Ausdruck „persons in situations of vulnerability“²⁷ vertretbarer als der Begriff „vulnerable persons“ sei.²⁸ Berichterstatter *Sir Nigel Rodley* schlägt daraufhin vor, dass der Begriff „vulnerable persons“ durch eine „politisch korrekte Formulierung“ ersetzt werde,²⁹ woraufhin wiederum der Ausschussvorsitzende klarstellt, dass sein Vorschlag, den Begriff „vulnerable persons“ durch „persons in situations of vulnerability“ zu ersetzen, keine Frage der politischen Korrektheit sei; vielmehr sei die Menschenrechtssprache wann immer möglich zu nutzen.³⁰ Diese Debatte unter den Ausschussmitgliedern zeigt das

Spannungsfeld auf, in welchem sich die Verwendung des Begriffs *vulnerable* bewegt: zwischen paternalistischer Zuschreibung einerseits und der Umschreibung von Umständen, die Individuen verletzlicher machen, andererseits.

Beim 3321. Sitzungstreffen im Rahmen der 118. Sitzung³¹ greift Berichterstatter *Shany* die Debatte wieder auf und weist auf die vorausgehende Fassung des Entwurfs³² hin. Im ersten Satz seien die Wörter „vulnerable persons“ durch „persons in situations of vulnerability“ zu ersetzen. Diese Änderung werde darüber hinaus im ganzen Text der Allgemeinen Bemerkung übernommen.³³ Abschnitt Nr. 26 behandle die Pflicht der Staaten spezielle Schutzmaßnahmen für Personen zu ergreifen, deren Leben ernstzunehmenden Bedrohungen ausgesetzt sei. Dies entspreche solchen Situationen, die der Ausschuss häufig im Kontext der Staatenberichte hervorhebe.³⁴

Ausschussmitglied *Rodriguez Rescia* äußert sich dahingehend, dass die Betonung auf die Tatsache gelegt werden sollte, dass es die spezifischen Umstände seien, die das Individuum gefährden, nicht etwa die bloße Tatsache, eine Frau oder ein Kind zu sein.³⁵ Dieser Verweis von *Rescia* zeigt dessen Bewusstsein für die Problematik der essentialisierenden Erfassung von Individuen in vulnerablen Gruppen. Diese Bildung von Gruppen – mit dem Ziel, Ungleichheit zu erfassen und zu beheben – wird im rechtlichen Kontext als „legal groupism“ bezeichnet. Der Begriff besagt, dass Individuen anhand von etwa ethnischer Zuschreibung oder sozial bestimmten Merkmalen einer Gruppe zugeordnet werden, ungeachtet bestehender Unterschiede oder der Frage, ob

24 Unter der Überschrift „Cross-cutting issues“, vgl. MRA, Draft General Comment Nr. 36, UN-Dok. CCPR/C/GC/R.36, Nr. 15. lit. I.

25 UN-Dok. CCPR/C/SR.3296 (Fn. 1).

26 Ibid., Nr. 36.

27 Hervorhebung der Autorin.

28 UN-Dok. CCPR/C/SR.3296 (Fn. 1), Nr. 41.

29 Ibid., Nr. 42.

30 Ibid., Nr. 44.

31 UN-Dok. CCPR/C/SR.3321 vom 25. Oktober 2016.

32 UN-Dok. CCPR/C/GC/36/Rev.2.

33 UN-Dok. CCPR/C/SR.3321 (Fn. 31), Nr. 53.

34 Ibid., Nr. 54.

35 Ibid., Nr. 56.

das Individuum sich selbst dieser Gruppe zuordnen würde.³⁶

Nachfolgend dreht sich die Debatte laut Sitzungsprotokoll um die Differenzierung von zwei Gruppen vulnerabler Individuen und Beispiele entsprechender, besonderer Schutzmaßnahmen.³⁷ Unterschieden werden Personen, die sich in einer vulnerablen Lage befinden, von Personen, deren Aktivitäten sie einem Risiko aussetzen.³⁸ Damit scheint das Einwirken der Umstände auf das Individuum von einer Verwundbarkeit unterschieden zu werden, die eine gewisse Interaktion mit Strukturen und Umständen voraussetzt. Berichterstatter *Rodley* weist in Bezug auf die Schutzmaßnahmen darauf hin, dass jedenfalls der Begriff "special" notwendig sei, um zu unterstreichen, dass die fraglichen Individuen nicht bloß herkömmliche Schutzmaßnahmen durch die Vertragsstaaten benötigten, sondern spezielle Schutzmaßnahmen bedürften, da sie in besonderer Weise bedroht seien.³⁹ Damit geht mit der Bezeichnung „in vulnerablen Situationen“ eine Verpflichtung der Vertragsstaaten als Rechtsfolge einher, nämlich diese Individuen in besonderer Weise vor Beeinträchtigungen ihres Rechts auf Leben zu schützen.

In der 3332. Sitzung weist Berichterstatter *Shany* darauf hin, dass die Liste „vulnerabler Gruppen“ um Straßenkinder und Staatenlose erweitert wurde.⁴⁰ Der Wortlaut "and, in certain situations, women and children" sei gewählt worden, um die Tatsache hervorzuheben, dass es sich bei Frauen und Kindern nicht um *per se* vulnerable Gruppen handle, sie allerdings unter bestimmten Umständen als vulnerabel gelten

könnten.⁴¹ Abschnitt Nr. 26 nennt in seiner finalen Version Frauen im Wortlaut nicht mehr und bezeichnet auch Kinder nicht als generell in vulnerablen Situationen befindliche Personengruppe, sieht sie also nicht als allgemein und *per se vulnerable Gruppen*: "They may also include children, especially children in street situations, unaccompanied migrant children and children in situations of armed conflict[...]"⁴²

Das letzte einsehbare Sitzungsprotokoll, welches die Entwurfsarbeit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 dokumentiert, stammt aus der 123. Sitzung.⁴³ In der Diskussion um Abschnitt Nr. 27 des Entwurfs⁴⁴ nimmt die Debatte darum, welche Individuen als vulnerabel gelten, erneut an Fahrt auf. Berichterstatter *Yuval Shany* erinnert, dass Paragraph 27 sich mit besonderen Schutzmaßnahmen für Personen in vulnerablen Situationen befasst. Der Paragraph enthalte eine nicht-abschließende Liste von Kategorien vulnerabler Personen und einige Beispiele schützender Maßnahmen. Nach einer Diskussion darum, ob Kinder, Missionar:innen, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sowie Mitarbeiter:innen der Justiz in die Liste aufgenommen werden sollten,⁴⁵ wird darauf hingewiesen, dass die Liste nicht darauf angelegt sei, abschließend zu sein.⁴⁶ Um dies zu verdeutlichen, solle "may also include" durch eine eindeutigeren Formulierung ersetzt werden. Auf diese Weise soll jegliche Implikation vermieden werden, dass die in der Liste aufgeführten Personen unter bestimmten Umständen keinen An-

36 Vgl. *Susanne Baer*, Privatizing Religion. Legal Groupism, No-Go-Areas, and the Public-Private-Ideology in Human Rights Politics, in: *Constellations*, 20/1 (2013), S. 68–84 (75). Diese verweist hinsichtlich des Begriffs "groupism" auf *Rogers Brubaker*, *Ethnicity Without Groups*, 2006.

37 *Ibid.*, Nr. 59f.

38 *Ibid.*, Nr. 61.

39 *Ibid.*, Nr. 65.

40 UN-Dok. CCPR/C/SR.3332 vom 2. November 2016, Nr. 2.

41 *Ibid.*

42 Dort Nr. 23, s. UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2).

43 Das betreffende Protokoll dokumentiert das 3513. Sitzungstreffen, wobei vermerkt wird, dass für die 3506. bis 3512. Sitzungstreffen keine Protokolle vorliegen, vgl. UN-Dok. CCPR/C/SR.3513 vom 24. Juli 2018.

44 Dessen Inhalt wurde in den Sitzungen zuvor als Nr. 26 diskutiert, vgl. UN-Dok. CCPR/C/SR.3321 (Fn. 31), Nr. 53 ff.; in der finalen Version der Allgemeinen Bemerkung handelt es sich um Nr. 23, s. UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2).

45 UN-Dok. CCPR/C/SR.3513 (Fn. 43), Nr. 23 und 24.

46 *Ibid.*, Nr. 25.

spruch auf besonderen Schutz haben könnten.⁴⁷ Der Zweck der Liste bestehe darin, Beispiele für Personen aufzuführen, deren Leben aufgrund spezifischer Bedrohungen oder vorbestehender Gewaltmuster besonders bedroht sei.⁴⁸ Anhand dieser Betonung lässt sich ablesen, dass der Ausschuss die Umstände eines Individuums in den Blick nimmt, die dieses besonders verletzlich machen.

Abschließend verdeutlicht Berichterstatter *Shany* nochmals, dass sich der zweite Satz auf solche Personenkategorien beziehe, die häufig seien, wohingegen der dritte Satz breiter Bezug auf Personen nehme, die sich – in Abhängigkeit von den Umständen – Risiken ausgesetzt sehen könnten.⁴⁹

Paragraf 27 wurde daraufhin in der so veränderten Form durch den Ausschuss angenommen und sollte nur noch Gegenstand kleiner Veränderungen im Entwurf sein.⁵⁰

2. Vulnerabilität innerhalb der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36

Die Debatte, die in Vorbereitung des Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 geführt und im vorausgehenden Abschnitt skizziert wurde, findet in der finalen Version der Nr. 23 ihren Niederschlag. Deren erster Satz lautet:

“The duty to protect the right to life requires States parties to take special measures of protection towards persons in vulnerable situations whose lives have been placed at particular risk because of specific threats or pre-existing patterns of violence.”⁵¹

Im Kontext des Rechts auf Leben wird damit verdeutlicht, dass bestimmte äußere und strukturelle Umstände das Leben bestimmter Personen in besonderer Weise gefährden. Erfasst werden damit weniger

äußere Umstände in Gestalt von Umweltveränderungen, sondern gesellschaftlich bzw. sozial bedingte Strukturen von Diskriminierung und Gewalt. Anders als andere internationale Spruchkörper stellt der Ausschuss nicht auf vulnerable Gruppen ab, sondern spricht von Individuen, deren Leben in besonderer Weise bedroht ist. So fasst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung teilweise etwa Menschen mit Behinderung, Asylsuchende und Menschen mit HIV-Infektion jeweils zu vulnerablen Gruppen zusammen.⁵²

Der Ausschuss entgeht mit einem situativen Vulnerabilitätsverständnis, also der Betonung der Umstände, der Problematik des oben bereits genannten “legal groupism”. Die Betonung der Gruppe bringt mit sich, dass das Individuum als Rechtsträger:in innerhalb eines stereotypisierend definierten Kollektivs geschwächt wird.⁵³ Statt der gewünschten Stärkung von Rechtspositionen wird die Verletzlichkeit verstärkt.⁵⁴ Hinzu kommt, dass auf diese Weise intersektionale Betroffenheiten nicht erfasst werden.⁵⁵ Die Möglichkeit intersektionaler Betroffenheit wird mit der Nennung spezifischer Bedrohungen und vorbestehender Gewaltmuster durch den Ausschuss hingegen anerkannt. Einschränkend muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass Nr. 23 der Allgemei-

47 Ibid., Nr. 26.

48 Ibid., Nr. 27.

49 Ibid., Nr. 28.

50 Vgl. *ibid.*, Nr. 30.

51 UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2), Nr. 23.

52 Hierzu grundlegend und kritisch: *Lourdes Peroni/Alexandra Timmer*, Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law, in: *International Journal of Constitutional Law* 11/4 (2013), S. 1056–1085 (insbes. 1057). Zum Konzept und Schutz vulnerabler Gruppen innerhalb der UN-Menschenrechtsabkommen s. *Ingrid Nifosi-Sutton*, The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law, 2017, S. 25–43.

53 Vgl. *Susanne Baer* (Fn. 36), S. 68–84 (insbes. 75); sowie *dies.*: Der problematische Hang zum Kollektiv und ein Versuch, postkategorial zu denken, in: *Gabriele Jähnert et al.* (Hrsg.): *Kollektivität nach der Subjektkritik: geschlechtertheoretische Positionierungen*, 2013, S. 47–64. Vgl. auch *Lourdes Peroni/Alexandra Timmer* (Fn. 52), S. 1056–1085 (1056).

54 Vgl. *Lourdes Peroni/Alexandra Timmer* (Fn. 52), S. 1056–1085 (insbes. 1070 ff.).

55 Vgl. *Susanne Baer* (Fn. 36), S. 68–84 (75).

nen Bemerkung noch auf u. a. Mitglieder ethnischer und religiöser Minderheiten, Indigene Völker, LGBTI und Asylsuchende verweist und damit letztlich wiederum Gruppen bildet.⁵⁶

IV. Aktuelle Entwicklung und Kontextualisierung

1. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 37 und die Klimafälle aus den Jahren 2019 und 2022

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 37⁵⁷ zum Recht auf friedliche Versammlung taucht der Begriff *vulnerable* nur ein einziges Mal auf, wird jedoch situativ verwendet. Dort heißt es: „Training should sensitize officials to the specific needs of individuals or groups in situations of vulnerability, which may in some cases include women, children and persons with disabilities, when participating in peaceful assemblies.“⁵⁸

a. Ioane Teitiota gegen Neuseeland

Auch die knapp vier Jahre nach der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 veröffentlichten Auffassungen (*views*) im Individualbeschwerdeverfahren *Ioane Teitiota gegen Neuseeland*⁵⁹ nutzen die Formulierung der „vulnerablen Situation“⁶⁰.

Der Ausschuss argumentiert, dass eine allgemeine Gewaltsituation dann zu einer Verletzung von Art. 6 oder 7 Zivilpakt (Recht auf Leben sowie Verbot der Folter

oder grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) führen kann, wenn die Gefahr einer Rechtsverletzung dadurch besteht, dass sich die betroffene Person in einer „besonders vulnerablen Situation“ befindet.⁶¹ Maßgeblich für eine besonders vulnerable Situation, über deren Vorliegen der Ausschuss hier dem Vortrag des Beschwerdeführers entsprechend zu entscheiden hatte, waren jedoch weder die berichteten gewaltsamen Auseinandersetzungen um das schwindende bewohnbare Land noch der Verlust bewohnbaren Landes selbst. Auch nicht die Abhängigkeit des Beschwerdeführers von einer intakten Natur vermochte eine spezifische Vulnerabilität zu begründen. Vielmehr scheint nach der Entscheidung des Ausschusses die vulnerable Situation, in der sich das betroffene Individuum befindet, sich von der Gewaltsituation und den klimabedingten Naturveränderungen als wesentlich äußere Umstände zu unterscheiden. Die vulnerable Situation scheint aus Sicht des Ausschusses ein Supplement zu sein, etwas das zwar außerhalb des Individuums liegt, aber in den gesellschaftlich-sozialen Strukturen gründet, innerhalb derer das Individuum sich befindet. Dies deckt sich mit der oben geschilderten Debatte um die Verwendung eines situativen Vulnerabilitätsbegriffs. Diese Annahme wird ebenso dadurch gestützt, dass der Ausschuss hinsichtlich des Begriffs der „particularly vulnerable situation“⁶² in der nachfolgenden Fußnote auf den Dublin-Rückführungsfall *Warda Osman Jasin gegen Dänemark*⁶³ verweist, in dem es heißt: „Today, the author, an asylum seeker and a single mother of three minor children, who suffers from asthma, finds herself in a situation of great vulnerability.“⁶⁴ Weiter merkt der Ausschuss an, dass Staaten im Fall von Rücküberstellungen die tatsächliche und persönliche Gefährdung der konkreten Person für den Fall einer Aus-

56 UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2), Nr. 23.

57 General Comment Nr. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), UN-Dok. CCPR/C/GC/37.

58 Ibid., Nr. 80.

59 *Ioane Teitiota ./. Neuseeland*, Auffassungen vom 24. Oktober 2019, UN-Dok. CCPR/C/127/D/2728/2016. Siehe zum Sachverhalt bereits *Marlene Wagner*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2019 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2020, S. 142–156 (insb. 147f.).

60 Ibid., Nr. 9.7.

61 Wörtlich: „where the individual in question is in a particularly vulnerable situation“, *ibid.*

62 Ibid.

63 *Warda Osman Jasin ./. Dänemark*, Auffassungen vom 22. Juli 2015, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2360/2014.

64 Ibid., Nr. 8.4.

weisung ausreichend gewichten sollten.⁶⁵ Im konkreten Fall habe es Dänemark versäumt, sich von Italien versichern zu lassen, dass die Beschwerdeführerin und ihre drei Kinder unter Bedingungen aufgenommen würden, die unter anderem dem Alter der Kinder und der schutzbedürftigen Lage der Familie angepasst seien.⁶⁶ Es geht dem Ausschuss damit um das individuelle Risiko, eine Rechtsverletzung zu erfahren, die ihren Ursprung in den persönlichen Umständen der Beschwerdeführerin hat.

Weiterhin verweist der Ausschuss in *Ioane Teitiota gegen Neuseeland* hinsichtlich des Begriffs der „*particularly vulnerable situation*“ auf den Abschiebungsfall *Jama Warsame gegen Kanada*,⁶⁷ der im Wortlaut nicht von einer vulnerablen Situation spricht. Allerdings befasst sich der Ausschuss in dem zitierten Paragraphen mit der Frage, ob die Ausweisung des Beschwerdeführers nach Somalia diesen dem Risiko einer irreparablen (Rechts-)Verletzung aussetzen würde.⁶⁸ Dies wird mit dem Argument bejaht, der Beschwerdeführer spreche weder die Landessprache noch könne er auf familiäre Unterstützung vor Ort zurückgreifen. Auch in diesem Fall scheinen für die Beurteilung, ob sich eine Person in einer vulnerablen Situation befindet, die individuellen Umstände maßgeblich zu sein.

b. Daniel Billy et al. gegen Australien⁶⁹

Die Maßgeblichkeit des individuellen Risikos einerseits und der individuellen Verwundbarkeit andererseits aufgrund struktu-

reller Bedingungen und Gewaltverhältnisse ändert sich mit den Auffassungen im Individualbeschwerdeverfahren *Daniel Billy et al. gegen Australien*.⁷⁰ Diese nehmen auf die Auffassungen in *Ioane Teitiota gegen Neuseeland* mehrfach Bezug und setzen sich punktuell mit der Vulnerabilität der Beschwerdeführer:innen auseinander. Hierbei scheint der Ausschuss sein situatives Vulnerabilitätsverständnis auf klimabedingte und damit wesentlich äußere Umstände zu erweitern.

Bereits in den Zulässigkeitserwägungen weist der Ausschuss darauf hin, dass die Beschwerdeführer:innen insofern „*extremely vulnerable*“ seien, als sie schwerwiegende und tiefgreifende Auswirkungen des Klimawandels erfahren.⁷¹ Diese Verwundbarkeit gründe in der Abhängigkeit der Beschwerdeführer:innen von begrenzten natürlichen Ressourcen und der Vorhersagbarkeit natürlicher Phänomene.⁷² Hinzu käme, dass die Beschwerdeführer:innen selbst nicht die finanziellen Mittel besäßen, sich an gegebene oder zukünftige Klimaveränderungen und -auswirkungen anzupassen.⁷³

Die Begründung spricht zwar nicht von einer vulnerablen Situation, kann aber als Umschreibung wesentlicher äußerlicher beziehungsweise klimabedingter Verwundbarkeit gelesen werden. Im Lichte der IPCC-Definition von Vulnerabilität im Kontext des Klimawandels betrachtet⁷⁴ scheint

65 Ibid., Nr. 8.9.

66 Ibid., Nr. 8.9.

67 *Jama Warsame ./. Kanada*, Auffassungen vom 21. Juli 2011, UN-Dok. CCPR/C/102/D/1959/2010, Nr. 8.3.

68 Der Ausschuss nimmt hier eine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 sowie Art. 7 Zivilpakt an, s. *Jama Warsame ./. Kanada* (Fn. 67), Nr. 8.3.

69 Siehe Entscheidungsbesprechung in diesem Heft *Andreas Buser*, Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung Billy et al. gegen Australien und ihr Beitrag zur „Begründung“ des Menschenrechtsschutzes, in: MRM 2023, S. 74–84.

70 *Daniel Billy et al. ./. Australien*, Auffassungen vom 21. Juli 2022, UN-Dok. CCPR/C/135/D/3624/2019.

71 Ibid., Nr. 7.10.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Diese lautet: „The degree to which a system is susceptible to, or unable to cope with, adverse effects of climate change, including climate variability and extremes. Vulnerability is a function of the character, magnitude, and rate of climate variation to which a system is exposed, its sensitivity, and its adaptive capacity.“ *James J. McCarthy et al.* (Hrsg.), Glossary of Terms, in: *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2001, S. 981–996 (995). Vgl. hierzu auch den Wort-

die Argumentation des Ausschusses diese in den menschenrechtlichen Kontext zu transferieren.⁷⁵ Denn die Definition benennt unter anderem die Unfähigkeit eines Systems, mit nachteiligen Klimaveränderungen umzugehen. Diese mangelnde Anpassungsfähigkeit spiegelt sich als Kriterium in den Erwägungen des Ausschusses. Im Kontext der Individualbeschwerde ist es gerade diese Vulnerabilität, welche über eine theoretische Wahrscheinlichkeit hinausgeht und die Zulässigkeit der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll eröffnet.

Wenngleich der Ausschuss das Recht auf Leben der Beschwerdeführer:innen im Er-

gebnis nicht als verletzt ansieht,⁷⁶ stellt er im Kontext des Art. 6 Zivilpakt auf die Vulnerabilität Einzelner gegenüber nachteiligen Klimaveränderungen ab. Die Beschwerdeführer:innen trügen insoweit das Risiko einer klimabedingten Verwundbarkeit, als es ihnen an Alternativen für eine Lebensweise fehle, die wesentlich auf den Bestand der Inseln sowie ihrer Natur und Ökosysteme angewiesen ist.⁷⁷ Der Ausschuss weist insoweit darauf hin, dass das Leben der Beschwerdeführer:innen eng verbunden sei mit der „Gesundheit der Inseln“, auf denen sie leben.⁷⁸

Es lässt sich insgesamt nicht nur feststellen, dass sich diese Perspektive von einer anthropozentrischen Sichtweise der klaren Trennung von Menschen und natürlicher Umwelt löst, sondern auch, dass die Auffassung situativer Vulnerabilität um genau dieses untrennbare Mensch-Umwelt-Verhältnis erweitert wird.

2. Der Kontext

Auch im gemeinsamen *Statement on human rights and climate change* von fünf Vertragsausschüssen der Vereinten Nationen⁷⁹ – jedoch nicht dem Menschenrechtsausschuss – aus dem Jahr 2020 wird Vulnerabilität situativ verstanden:

“The risk of harm is particularly high for those sectors of the population that are already marginalized or in vulnerable situations or that, owing to discrimination and pre-existing inequalities, have limited access to decision-making or resources, such as women, children, persons

laut des Art. 7 Abs. 1 Pariser Übereinkommen, Pariser Übereinkommen vom 12. Dezember 2015, UN-Dok. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1; BGBl. II Nr. 31, S. 1240. Die Verwundbarkeit gegenüber Klimaveränderungen ist innerhalb der Klimawissenschaft bereits seit Jahrzehnten Gegenstand von wissenschaftlicher Auseinandersetzung, sowohl auf begrifflich-konzeptueller Ebene als auch auf Ebene der Messbarkeit. Einen guten Überblick gibt *Hans-Martin Füßel, Vulnerability in Climate Change Research: A Comprehensive Conceptual Framework*, UC Berkeley: University of California International and Area Studies, Breslauer Symposium (2005), abrufbar unter: <https://escholarship.org/uc/item/8993z6nm> (zuletzt besucht am 15. Januar 2023). Vgl. insbes. S. 5–7 zur Konzeption *vulnerabler Situationen* in vier Dimensionen.

75 Die Beschwerdeführer:innen hatten geltend gemacht, dass die Verpflichtungen der Vertragspartei aus den internationalen Klimaschutzabkommen Teil des „übergeordneten Systems“ seien, welches im Rahmen der Prüfung der Verletzung von Normen aus dem Zivilpakt berücksichtigt werden müsse – und sich damit wohl auf das Prinzip systemischer Integration nach Art. 31 Abs. 3 lit. c Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) berufen. In der entsprechenden Fußnote wird lediglich auf Art. 31 WVK als ganze Norm verwiesen, vgl. *Daniel Billy et al. v. Australien* (Fn. 70), Nr. 3.2.

Eine Prüfung von Normen aus anderen Regimen lehnt der Ausschuss unter Verweis auf seine Unzuständigkeit klar ab, sieht aber die Tatsache, dass sich die Beschwerdeführer:innen auf diese berufen, jedenfalls nicht als Zulässigkeithindernis und verweist hinsichtlich der Angemessenheit einer Interpretation im Lichte von Verpflichtungen aus anderen Abkommen auf die materielle Prüfung, vgl. *ibid.*, Nr. 7.5.

76 Vielmehr sieht der Ausschuss Art. 27 Zivilpakt zum Schutz der Kultur ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten als verletzt an, vgl. *ibid.*, Nr. 8.14.

77 *Ibid.*, Nr. 8.6.

78 *Ibid.*

79 Namentlich der UN-Frauenrechtsausschuss, der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der UN-Ausschuss für Wanderarbeiter, der UN-Kinderrechtsausschuss sowie der UN-Behindertenrechtsausschuss, UN-Dok. HRI/2019/1 (Fn. 12).

with disabilities, indigenous peoples and persons living in rural areas.”⁸⁰

Bemerkenswert ist, dass hier die Perspektive um den Aspekt der Marginalisierung und bestehende Ungleichheiten erweitert wird. Denn damit heben die Ausschüsse hervor, dass es sich bei dem angewendeten Vulnerabilitätsbegriff nicht um ein Wesensmerkmal handelt, das bestimmten Individuen oder Gruppen innewohnt, sondern um etwas Situatives, das einhergeht mit Marginalisierung oder vorexistierender Ungleichheit und Diskriminierung. Damit verweist die gemeinsame Erklärung nicht nur auf die situative Bedingtheit von Vulnerabilität, sondern auch auf das strukturell bedingte Moment der Vulnerabilität.⁸¹

V. Ausblick

Eine Stärke des neu entwickelten Vulnerabilitätsbegriffs scheint zu sein, dass Vulnerabilität nicht länger essentialistisch interpretiert, also auf das Wesen der Individuen bezogen wird. Vielmehr soll Vulnerabilität als von äußeren Umständen geprägt verstanden werden.

Eine Schwäche des situativen Vulnerabilitätsbegriffs zeigt sich darin, dass die Ambivalenz⁸² des Begriffs im Spannungsfeld zwischen Zuschreibung und Schutzversprechen durch die begriffliche Wendung nicht aufgelöst werden kann, denn es sind immer noch bestimmte Individuen, die als in vulnerablen Situationen befindlich bezeichnet und auf diese Weise in *vulnerablen*

Gruppen (s.o.) oder Personenkategorien⁸³ zusammengefasst werden – etwa Kinder, Asylsuchende oder Angehörige ethnischer Minderheiten.⁸⁴

Wie sich in den der Allgemeinen Bemerkung 36 nachfolgenden Auffassungen zeigt, wird der Begriff “vulnerable” auf den ersten Blick nicht konsistent im situativen Verständnis verwendet. Bei genauerer Analyse von Wortlaut und Zusammenhang der Begriffsverwendung zeigt sich jedoch, dass Vulnerabilität durchaus situativ zu verstehen ist:

In *Fahmo Mohamud Hussein gegen Dänemark*⁸⁵ hält der Ausschuss im Kontext von Artikel 7 Zivilpakt fest, dass die Vertragsstaaten im Rahmen des Entscheidungsverfahrens darüber, ob Einzelne aus ihrem Hoheitsgebiet ausgewiesen werden, die tatsächlichen und persönlichen Risiken der betreffenden Individuen für den Fall der Abschiebung ausreichend gewichten sollten.⁸⁶ Die Gewichtung beziehe sich nicht nur auf die allgemeinen Bedingungen im Aufnahmeland, sondern auch auf die individuellen Umstände der betreffenden Person. Diese Umstände schlossen Faktoren ein, welche die Vulnerabilität der Personen verstärken und dadurch eine für die meisten erträgliche Situation für andere in eine unaushaltbare Situation verwandeln könnten.⁸⁷

Ähnlich wie in den beschriebenen Klimafällen sind für den Ausschuss die tatsächlichen und persönlichen Risiken für die Beurteilung einer individuellen Vulnerabilität maßgeblich. Hierbei kann der Ausschuss

80 Ibid., Nr. 3.

81 Zum Begriff der „strukturellen Vulnerabilität“ als Teil eines “human security approach” s. *Dorothy Estrada Tanck*, Human security and human rights under international law: the protections offered to persons confronting structural vulnerability, 2016, insbes. S. 50–51; vgl. zum Begriff der strukturellen Diskriminierung im Bereich internationaler Menschenrechte *Elisabeth Veronika Henn*, International human rights law and structural discrimination: the example of violence against women, 2019, S. 1–6.

82 Vgl. *Viljam Engström et al.* (Fn. 15); *Rosa Celorio* (Fn. 15).

83 “Categories of persons”, UN-Dok. CCPR/C/SR.3321 (Fn. 31), Nr. 61.

84 UN-Dok. CCPR/C/GC/36 (Fn. 2), Nr. 23.

85 *Fahmo Mohamud Hussein ./. Dänemark*, Auffassungen vom 18. Oktober 2018, UN-Dok. CCPR/C/124/D/2734/2016, Nr. 9.7. Die Auffassungen wurden am 18. Oktober 2018 und damit kurz vor der Annahme der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 angenommen, aber nach Abschluss der Debatte um die Allgemeine Bemerkung.

86 *Fahmo Mohamud Hussein ./. Dänemark* (Fn. 85), Nr. 9.7.

87 Ibid.

dahingehend verstanden werden, dass die persönlichen Risiken den individuellen Umständen entsprechen oder diese zumindest miteinschließen. Es kann aber gefragt werden, was unter diesen Umständen (*circumstances*) zu verstehen ist. Bereits etymologisch ist festzuhalten, dass es sich bei den Umständen um das handelt, was sich *um das Individuum herum* befindet – also außerhalb des Individuums selbst. So befindet sich eine Person auch „in Umständen“: Diese mögen Einfluss auf sie haben, sie unterscheidet sich aber von diesen. Nach Ansicht des Ausschusses zählen die vulnerabilitätsverstärkenden Faktoren zu den Umständen. So gründet Vulnerabilität aus rechtlicher Perspektive womöglich in individuellen Erfahrungen einer Person⁸⁸ und scheint ihr damit wesentlich sein. Die Tatsache, dass äußere Faktoren die individuelle Erfahrung jedoch zu verstärken vermögen,⁸⁹ betont das strukturell-situative Verständnis.

Äußerlich bedingte Vulnerabilität lässt sich aus den betrachteten Fällen herauslesen, wird jedoch nicht derart konsistent verwendet, dass von einer klaren Linie des Ausschusses ausgegangen werden kann. Erfreulich ist, dass der Ausschuss die Betonung nicht auf die Zugehörigkeit zu einer vulnerablen Gruppe legt. Eine Zuordnung zu einer bestimmten Gruppe ergibt sich vielmehr aus den geteilten Umständen. Dies zeigt das fortschrittliche Vulnerabilitätsverständnis des Ausschusses, macht dieses jedoch zugleich schwerer greifbar und weniger nachvollziehbar.

Anhand der der Allgemeinen Bemerkung nachfolgenden Auffassungen kann davon ausgegangen werden, dass der Menschenrechtsausschuss, jedenfalls im Kontext von Art. 6, bei dem situativen Begriffsverständnis bleibt. Dieser *terminological turn* im Vulnerabilitätsdiskurs,⁹⁰ den der Ausschuss hier vollzieht, sollte gleichwohl nicht überschätzt werden. Dies gilt einerseits, da noch offen ist, inwiefern sich dieses Verständnis über das Recht auf Leben hinausgehend verallgemeinern lässt. Offen ist auch, inwiefern die begriffliche Wendung und das damit geänderte Verständnis von anderen Vertragsausschüssen übernommen und nachhaltig – etwa im Rahmen von Reformbemühungen – in deren Spruchpraxis transferiert wird.⁹¹ Erst mit einem solchen Transfer ließe sich wohl von einer Wendung auf Ebene der Menschenrechtssprache im eingangs genannten Sinn sprechen.

Andererseits spielt sich die Wendung zunächst nur auf begrifflicher Ebene ab. Das veränderte Begriffsverständnis allein kann die Ungleichheit der Verhältnisse nicht auflösen und widrige Verhältnisse nicht umkehren. Es kann lediglich für die zugrundeliegenden Strukturen und Umstände sensibilisieren, die ihrerseits Marginalisierung, Schwäche und Verwundbarkeit bedingen.

88 Vgl. *Corina Heri* (Fn. 14), S. 32.

89 In *Q.A. gegen Schweden* erkennt der Ausschuss die wechselseitige Verstärkung von Vulnerabilitätsgründen an, dort spricht er in den Gründen sogar von „intersecting forms of vulnerability“. *Q.A. ./ Schweden*, Auffassungen vom 30. Oktober 2019, UN-Dok. CCPR/C/127/D/3070/2017, Nr. 9.6 und 9.7.

90 Vgl. *Johanna Bond* (Fn. 10), S. 175.

91 Die Vertragsausschüsse streben, um insgesamt wirksamer zu sein, etwa eine Angleichung ihrer Methodik an. Hierüber wurde im Abschlussbericht des Co-facilitation process (2020) berichtet, der u.a. mehr Koordination zwischen den verschiedenen Ausschüssen vorschlägt, vgl. Annex to the letter dated 14 September 2020 from the Permanent Representatives of Morocco and Switzerland addressed to the President of the General Assembly Report on the process of the consideration of the state of the United Nations human rights treaty body system, UN-Dok. A/75/601, Nr. 32.

Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme der methodisch-rechtspolitischen Ansätze im Internationalen Privatrecht (IPR)

Achim Czubaiko

Inhaltsübersicht

- I. Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten
- II. Funktion des IPR: Verantwortungs- und Kognitionslösung
- III. Verantwortungsmodelle: Entwicklung und extraterritoriale Anwendbarkeit
- IV. Reichweite der Kognitionsbefugnis und Funktionsfähigkeit des Produktionslandrechts
- V. Schlussbetrachtung

Spätestens seit dem Brand einer Textilfabrik in Karatschi, Pakistan,¹ deren Hauptabnehmer das deutsche Textilunternehmen KiK² war, ist die Frage nach der zivilrechtlichen Justiziabilität von Menschenrechtsverletzungen im Ausland auch in der Bundesrepublik angekommen.³ Parallel hierzu hatte bereits der Einsturz des Rana Plaza, einem Fabrikgebäude in Dhaka, Bangladesch, das zahlreiche Zulieferfirmen der europäischen sowie U.S.-amerikanischen Bekleidungsindustrie beherbergte, traurige Berühmtheit erlangt.⁴ Dieser Vorfall hatte

– neben einer Reihe von Haftungsprozessen⁵ – in den Industriestaaten des globalen Nordens eine nachhaltige Diskussion darüber ausgelöst, welche Verantwortung inländischen Abnehmerbetrieben für die Wahrung internationaler Menschenrechtsstandards entlang der global angelegten Lieferketten zukommt.⁶ Am vorläufigen Ende dieser Entwicklung steht eine Reihe von Spezialgesetzen, die heimischen Unternehmen ausdifferenzierte Sorgfalts- und Überwachungspflichten bezüglich der Arbeitsbedingungen in den – häufig im globa-

1 Billig-Textilhändler kik produzierte am Ort der Karachi-Katastrophe, ZEIT ONLINE v. 18. September 2012, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2012-09/pakistan-fabrikbrand-kik> (zuletzt besucht am 20. Dezember 2022).

2 Die KiK Textilien und Non-Food GmbH hat ihren Sitz in Bönen, NRW (AG Hamm HRB 4085).

3 LG Dortmund, Urt. v. 10. Januar 2019, Az. 7 O 95/15, IPRax 2019, 317, bestätigt durch OLG Hamm, Beschl. v. 21. Mai 2019, Az. I-9 U 44/19.

4 Hochhaus in Bangladesch stürzt ein – viele Tote, ZEIT ONLINE v. 24. April 2013, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2013-04/bangladesch-hauseinsturz-textilfabrik> (zuletzt besucht am 20. Dezember 2022).

5 Vgl. etwa *Das v. George Weston Limited*, (2017) ONSC 4129 (CanLII), bestätigt durch (2018) ONCA 1053 (CanLII); *Rahaman v. J.C. Penney Corp.*, (2016) Del. Super. LEXIS 258; im weiteren Sinne auch *Liberty Fashion Wears Ltd. v. Primark Stores Ltd.*, [2015] EWHC 415 (QB); Bangladesh SC (HCD), Writ Petition No. 4390/13; eine aktuelle Liste, der in Bangladesch selbst anhängigen Verfahren mit Stand vom 22. April 2021 stellt der Bangladesh Legal Aid and Service Trust (BLAST) auf seiner Website unter <https://www.blast.org.bd/resources/hrcases> zur Verfügung (zuletzt besucht am 20. Dezember 2022).

6 Vgl. u.a. die schweizerische Volksinitiative für verantwortungsvolle Unternehmen, welche trotz Bürgermehrheit am Ständemehr scheiterte, Bundesrat Beschl. v. 19. April 2020, BBl. 2021, 891; für Frankreich, Assemblée nationale, Proposition de loi n°2578 v. 11. Februar 2015, S. 4; und für das Vereinigte Königreich *Hansard*, HL Deb. Vol. 750 cols. 718–720 v. 10. Dezember 2013; im Juni 2013 hatte der U.S.-Bundesstaat New Jersey Unternehmen aufgefordert, sich dem Abkommen für Brandschutz und Gebäudesicherheit in Bangladesch anzuschließen, 2012 Bill Text NJ S.R. 115.

len Süden gelegenen⁷ – Produktionsstätten auferlegen.⁸

In Konsequenz dieses geostrategischen Nord-Süd-Konfliktes wohnt den in Deutschland erhobenen Menschenrechtsklagen im Regelfall ein grenzüberschreitendes Moment inne. Entsprechend sieht sich die Rechtsverfolgung individuell Betroffener vor den Zivilgerichten mit den Fragen des Internationalen Privat- und Zivilprozessrechtes (im Folgenden: IPR)⁹ nach der gerichtlichen Zuständigkeit sowie dem anwendbaren Sachrecht konfrontiert. Dass ein Rechtsstreit bereits auf dieser Ebene verloren gehen kann, verdeutlicht auf paradigmatische Weise das eingangs erwähnte Verfahren gegen KiK vor dem LG Dortmund, in dem das rigide pakistanische Verjährungsrecht zur Anwendung gelangte.¹⁰ Gleichzeitig ist die Rolle des Rechtsgebietes für die Gewährleistung eines effektiven Menschenrechtsschutzes sowie sein Zusammenspiel mit den neu-

en Sorgfaltsregimen in Wissenschaft und Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt.

Die Implikationen dieses Befundes sollen im Folgenden für Zivilprozesse in Deutschland dargestellt werden. Hierfür ist zunächst das Phänomen der „Menschenrechtsklage“ in das System des nationalen Verfahrensrechtes einzuordnen (I.), bevor auf die vertretenen Ansätze zur Rolle des IPR eingegangen werden kann (II.). Anschließend sollen im Überblick sowohl die Sorgfaltsregime in den Abnehmerstaaten (III.) als auch – am Beispiel Bangladeschs – Rechtsbehelfe in den Produktionsländern (IV.) in den Blick genommen werden.

I. Menschenrechtsklagen vor Zivilgerichten

Ausgangspunkt der Betrachtung ist der Begriff der „Menschenrechtsklage“. Ebenso wie die international korrespondierende Bezeichnung „Human Rights Litigation“ wird sie vornehmlich zur Bezeichnung strategischer Prozessführung zwecks Verbesserung der Menschenrechtslage über den konkreten Einzelfall hinaus verwendet.¹¹ Auf nationaler Ebene können hierzu grundsätzlich nicht nur zivil-, sondern ebenso straf- und ver-

7 So fand die Baumwollverarbeitung 2019–2022 vornehmlich in China, Indien, Pakistan, Bangladesch, Türkei und Vietnam statt, U.S. Department of Agriculture (USDA), Report Cotton: World Markets and Trade, 8. April 2022, S. 10ff. Entsprechend stammen die Sportschuhe des Herstellers Nike zu über 95 % aus Vietnam, China und Indonesien, Nike Inc., Annual Report pursuant to section 13 or 15(D) of the Securities Exchange Act of 1934 for the fiscal year ended May 31, 2021, Form 10-K, S. 3.

8 Vgl. zum Beispiel die Loi de vigilance, Loi n°2017-399/2017 du 23 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, JORF n°0074 v. 28. März 2017 (Frankreich) und das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten v. 16. Juli 2021 (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG), BGBl. 2021 I S. 2959 (Deutschland) sowie den Modern Slavery Act 2015, Chapter 30/2015 (Vereinigtes Königreich) und auf regionaler Ebene den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, COM(2022) 71 final (EU).

9 Zur Vereinfachung wird hier ein weiter IPR-Begriff zugrunde gelegt, der sowohl das Internationale Privatrecht als auch das Internationale Zivilprozessrecht umfasst.

10 Hierzu *Patrick Ostendorf*, (Kollisionsrechtliche) Stolpersteine bei Haftungsansprüchen gegen deutsche Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen ihrer ausländischen Zulieferer, in: IPRax 2019, S. 297–300.

11 Siehe hierzu bereits aus anwaltlicher Sicht *Stefanie Lemke*, Human Rights Lawyering: Das Stiefkind der deutschen Anwaltschaft?, in: MRM 2018, S. 89–102, mit Fokus auf Deutschland, Frankreich und England; wie hier *Hartmut Linke/Wolfgang Hau*, Internationales Zivilverfahrensrecht, 8. Aufl. 2021, § 1 Rn. 1.68; *Georg E. Kodek*, „Strategic Litigation“ als Herausforderung für das Verfahrensrecht, in: Christoph Althammer/Herber Roth (Hrsg.), Instrumentalisierung von Zivilprozessen, 2018, S. 93–111 (93ff.). Dahingegen versucht *Claudia Hailer*, Menschenrechte vor Zivilgerichten, 2006, S. 24f., 335f., diese dogmatisch als hybrides Gebilde aus völkerrechtlicher Grundlage und prozessrechtlicher Durchsetzung greifbar zu machen. Für *Michael Stürner*, Zivilprozessuale Voraussetzungen für Klagen gegen transnationale Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen, in: Markus Krajewski/Franziska Oehm/Miriam Saage-Maaß (Hrsg.), Zivil- und strafrechtliche Unternehmensverantwortung für Menschenrechtsverletzungen, 2018, S. 73–98 (73), drückt der Terminus nur untechnisch Gravität aus.

waltungsrechtliche Verfahrensarten (z. B. Leistungsklage, Einstweiliger Rechtsschutz, Kollektivverfahren) sowie prinzipiell auch die Verfassungsbeschwerde dienstbar gemacht werden.¹² Hier sollen jedoch – unter Ausblendung der strategischen Dimension – Konstellationen im Zentrum der Betrachtung stehen, welche die Frage der Verantwortlichkeit transnational agierender Unternehmen gegenüber den Opfern einer Menschenrechtsverletzung verhandeln. Wie das einleitend erwähnte KiK-Verfahren bereits vermuten ließ, werden solche Konstellationen im formellen Gleichordnungsverhältnis nach autonom-deutscher Qualifikation originär dem Zivilrechtsweg zugeschlagen.¹³

Ähnlich vielfältig erscheinen *prima facie* die potentiell betroffenen Rechtspositionen. Immerhin lässt sich nahezu jeder soziale Konflikt im Privatrechtsverhältnis in den Widerstreit gegenläufiger Menschenrechtspositionen umkodieren.¹⁴ Aus diesem Grund ist es sachgerecht, sich auf jene Schutzgüter zu konzentrieren, die in der globalisierten Wertschöpfungslogistik typischerweise besonders gefährdet sind und deren Verletzung dem:der individuellen Rechtsträger:in einen massiven – ggf. irreversiblen – Schaden zufügt. Die Existenz sektorspezifischer oder kontextbezogener Gefährdungslagen erkennen auch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte an,¹⁵ sehen jedoch bewusst davon ab, einzelne Rechte herauszustellen, um den Blick auf die Gesamtheit nicht zu verstellen.¹⁶ Als Orientie-

rungshilfe bieten sie dennoch den Verweis auf die UN-Menschenrechtscharta¹⁷ und – thematisch passend – die ILO-Kernarbeitsnormen.¹⁸ Zum Kanon der “business-related human rights” zählen demzufolge auch die organisatorische Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen sowie die sozio-kulturellen Menschenrechte auf Bildung und einen angemessenen Lebensstandard sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.

Indes betrafen die bisher unter Privaten praktisch gewordenen Fallgruppen vornehmlich die bürgerlichen Freiheiten (sog. „Menschenrechte der 1. Generation“), insb. die Rechte auf Leben, Freiheit, körperliche Unversehrtheit, des Schutzes vor sexuellen Übergriffen, parallel zu den Verboten der Zwangs- und Kinderarbeit,¹⁹ während die

12 *Ekatarina Aristova/Ugliješa Grušić*, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Civil Remedies and Human Rights in Flux*, 2022, S. 1–22 (7 ff.).

13 *Clemens Lückemann*, in: Richard Zöllner (Begr.), *Zivilprozessordnung*, 34. Aufl. 2022, §13 GVG Rn. 4.

14 Vgl. anekdotisch Cass. civ., sez. VI-2, ord., 28 luglio 2021, N. 21649 zu einer Verletzung des Art. 8 EMRK durch die « frequente uso del bagno in tali ore notturne » [häufige Benutzung des Badezimmer zu nächtllicher Stunde] im Nachbarschaftsverhältnis.

15 Menschenrechtsrat, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, UN-Dok. A/HRC/17/31 vom 21. März 2011, Nr. 12.

16 *Ibid.*

17 Die Menschenrechtscharta besteht aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), UN-Dok. A/RES/217(III) vom 10. Dezember 1948, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3.

18 Hierzu zählen die Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes vom 9. Juli 1948, UNTS Bd. 68, S. 17; die Anwendung des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen vom 1. Juli 1949, UNTS Bd. 96, S. 257; die Zwangs- oder Pflichtarbeit vom 28. Juni 1930, UNTS Bd. 39, S. 55; das Protokoll vom 12. Juni 2014, UNTS 3175, A-612; die Abschaffung der Zwangsarbeit vom 25. Juni 1957, UNTS Bd. 320, S. 291; die Entgeltgleichheit vom 29. Juni 1951, UNTS Bd. 165, S. 303; Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vom 25. Juni 1958, UNTS 362, S. 31; das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung vom 26. Juni 1973, UNTS Bd. 1015, S. 297; das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999, UNTS Bd. 2133, S. 161.

19 Vgl. statt vieler illustrierend *David v. Signal Int'l LLC*, 2015 U.S. Dist. LEXIS 35907 (Menschenhandel); *Doe v. Nestlé USA*, 929 F.3d 623 (Kinderzwangsarbeit), später aufgehoben durch 141 S.Ct. 1931; *Lubbe v. Cape Plc*, [2000] UKHL 41 (Gesundheit); *MC v. Bianchi*, 782 F. Supp. 2d 127 (Sexueller Missbrauch); sowie die Falldarstellungen des ECCHR, abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/wirtschaft-menschenrechte/> (zuletzt besucht am 20. Dezember 2022); ähnlich der Befund bei *Thomas Giegerich*, Extraterritorialer

auf Schaffung kultureller und sozio-ökonomischen Grundbedingungen gerichtete Menschenrechte als in ihrer Stoßrichtung weiterhin auf das klassische Vertikalverhältnis gegenüber dem Gemeinwesen beschränkt beschrieben werden.²⁰ Auf erstere – deutlich prägnanter fassbaren – Rechte soll sich daher die zivilprozessuale Betrachtung grenzüberschreitender Menschenrechtsklagen konzentrieren.²¹

II. Funktion des IPR: Verantwortungs- und Kognitionslösung

Wie bereits skizziert sind einer so umgrenzten Menschenrechtsklage vor den Zivilgerichten der Bundesrepublik als Folge des Nord-Süd-Konfliktes im Regelfall die Fragestellungen des IPR vorgeschaltet. Rechtspolitisch wird die genaue Funktion des Rechtsgebiets zur Gewährleistung eines effektiven Menschenrechtsschutzes indes unterschiedlich beurteilt:

Ein Ansatz verfolgt – im Einklang mit der aktuellen Tendenz zum Erlass gesonderter „Lieferkettengesetze“ – die Entwicklung spezieller Sorgfaltsnormen für Unternehmen in den Abnehmerstaaten (im Folgenden: „Verantwortungslösung“).²² Aus die-

ser Perspektive soll das Kollisionsrecht die Anwendbarkeit des Sorgfaltsregimes sicherstellen bzw. dieser zumindest nicht entgegenstehen. Denn würden Fälle mit Auslandsbezug generell nach fremdem Zivilrecht entschieden, verbliebe für den abnehmerstaatlichen Menschenrechtsschutz praktisch kein Anwendungsbereich. Er muss deshalb von vornherein extraterritorial gedacht werden. Entsprechend sind alle kollisionsrechtlichen Instrumente sowie vorhandene Auslegungsspielräume im Lichte des Menschenrechtsschutzes zu nutzen, um die Sorgfaltsstandards möglichst umfassend durchzusetzen.

Stellenweise werden die Erfolgsaussichten derartiger Modifikationen im abnehmerstaatlichen Sachrecht für die tatsächliche Menschenrechtslage eher skeptisch beurteilt. Letztlich sei der Kern der Problematik nicht im – oftmals durchaus funktionalen – Produktionslandrecht zu suchen, sondern vielmehr auf dessen Durchsetzungsdefizite zurückzuführen, die wiederum auf strukturellen Gegebenheiten (u. a. Korruption, Rechtsbeugung, aber auch Investitionsschutz) beruhen.²³ Hier könne durch Zwischenschaltung effektiver Strukturen unmittelbar angesetzt werden, anstatt durch abnehmerstaatliche Lenkungsnormen nur mittelbar eine Verbesserung der tatsächlichen Situation anzuregen. Sachgerecht sei es daher – in die Terminologie des IPR übertragen –, das in den Produktionsländern geltende Recht vor effektiven Gerichten in den Abnehmerstaaten durchsetzen zu lassen (im Folgenden: „Kognitionslösung“).²⁴ Hauptaufgabe des IPR wäre es dieser Les-

Menschenrechtsschutz durch U.S.-Gerichte, in: Eckart Klein/Christoph Menke, *Menschheit und Menschenrechte*, 2002, S. 155–166 (158f.).

20 Dawn Oliver/Jörg Fedtke, Introduction, in dies. (Hrsg.), *Human Rights and the Private Sphere*, 2007, S. 8.

21 Ähnlich auch *Aristova/Grušić* (Fn. 12), S. 2ff.

22 Vgl. *Mukarrum Ahmed*, Private international law and substantive liability issues in tort litigation against multinational companies in the English courts, in: *JPIL* 18 (2022), S. 56–82 (78ff.); *Heinz-Peter Mansel*, Internationales Privatrecht de lege lata wie de lege ferenda und Menschenrechtsverantwortlichkeit deutscher Unternehmen, in: *ZGR* 2018, S. 439–479 (468ff.); *Anne-Christin Mittwoch*, Die Notwendigkeit eines Lieferkettengesetzes aus der Sicht des Internationalen Privatrechts, in: *RIW* 2020, S. 397–405 (404); *Stürner* (Fn. 11), S. 80f.; *Marc-Philipp Weller/Chris Thomale*, Menschenrechtsklagen gegen deutsche Unternehmen, in: *ZGR* 2017, S. 509–526 (523ff.); skeptisch *Gerhard Wagner*, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, in: *RabelsZ* 80 (2016), S. 717–782 (781).

23 *Eva-Maria Kieninger*, *Vedanta v. Lungowe*: Ein Meilenstein für Klagen gegen europäische Konzernmütter für Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen durch drittstaatliche Tochtergesellschaften, in: *IPRax* 2020, S. 60–67 (66); *Mittwoch* (Fn. 22), S. 404; *Chris Thomale/Marina Murko*, Unternehmerische Haftung für Menschenrechtsverletzungen in transnationalen Lieferketten, in: *EuZA* 2021, S. 40–60 (58f.).

24 In diesem Sinne *Thomale/Murko* (Fn. 23), S. 58f.; dies., *Pakistanisches Recht vor europäischen Gerichten: Transnationale Menschenrechtsklagen aus der Sicht eines Produktionslandes*, in: *ZVglRWiss* 2021, S. 127–158 (165f.); mit ähnlicher Tendenz *Kieninger* (Fn. 23), S. 66.

art folgend, sowohl für Verfahren gegen das Abnehmerunternehmen als auch den Inhaber des Produktionsbetriebes Gerichtsstände in Deutschland zu begründen.²⁵ Zusätzlich soll die Position des Opfers im Prozess durch weitere Verfahrenserleichterungen, vornehmlich im Beweis- und Prozesskostenrecht, verbessert werden.²⁶

Gemeinsam ist beiden Ansätzen zunächst das Bestreben, auf kollisions- und prozessrechtlicher Ebene an der Überwindung überkommener dogmatischer Strukturen mitzuwirken, die – wie das Rechtsträger- oder Vertrauensprinzip – der Geltendmachung eigentlich freiheitsrechtlich abgesicherter Positionen in den Abnehmerstaaten entgegenstehen und somit dazu beitragen, in den Produktionsländern menschenrechtswidrige Arbeitsbedingungen zu zementieren.²⁷ In ihrem Bemühen, ein Gegengewicht zu den fortbestehenden, auf wirtschaftlichen Machtverhältnissen beruhenden globalen Abhängigkeiten zu bilden, sind sie *cum grano salis* als Teil der gegenwärtigen Bemühungen um eine dekoloniale Rechtswissenschaft anzusehen.²⁸

Hierbei steht die Kognitionslösung dem *Savigny'schen* Ideal von der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen sicher näher.²⁹ Zugleich ist sie aber von der Vorbedingung abhängig, dass im Produktionsland tatsächlich eine funktionale Rechtsordnung „herrscht“. Lässt sich dies nicht feststellen, so muss auch diese Lösung auf das abnehmerstaatliche Recht zurückgreifen. Hierdurch wird anschaulich, dass Verantwortungs- und Kognitionslösung nicht notwendigerweise in Widerspruch stehen. Erstere nimmt ex-

klusiv Unternehmen im Abnehmerstaat in den Blick und ist somit in der Lage ein einheitliches Beurteilungsregime zu entwerfen, ohne sich – abhängig vom konkreten Auslandsbezug – auf stetig wechselnde normative Grundlagen beziehen zu müssen. Hingegen birgt ein solcher materiell-rechtlicher Lösungsansatz die Gefahr, dass eine Vielzahl von Umsetzungsakten in den Industriestaaten eine Rechtszersplitterung nach sich zöge, die der privaten Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen sogar hinderlich wäre. Gerade in der Europäischen Union sollte das kollisionsrechtliche Vereinheitlichungsprojekt nicht voreilig und unkoordiniert aufgestört werden.

III. Verantwortungsmodelle: Entwicklung und extraterritoriale Anwendbarkeit

Bevor auf das vor deutschen Zivilgerichten anwendbare Sachrecht eingegangen wird (2.), soll die Entwicklung der Menschenrechtshaftung im globalen Norden schlaglichtartig dargestellt werden (1.). Gleichzeitig wird so ein Eindruck von der Vielfalt der Sorgfaltsmodelle vermittelt.

1. Entwicklung der Verantwortungsmodelle

Obwohl das Bewusstsein für Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette in den letzten Jahren durch die tragischen Ereignisse in Bangladesch und Pakistan geschärft worden ist, sind Menschenrechtsklagen auch in den Abnehmerstaaten keineswegs eine neue Erscheinung.

a. Vereinigte Staaten von Amerika (USA): Alien Tort Statute

Bereits seit 1789 verleiht das U.S.-Recht den Bundesgerichten die Zuständigkeit für „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“.³⁰

25 Vgl. *Thomale/Murko* (Fn. 24), S. 158.

26 Vgl. erneut *Thomale/Murko* (Fn. 23), S. 59; FRA, Report on Business and Human Rights – Access to Remedy, 2020, S. 46.

27 Hierzu *Ahmed* (Fn. 22), S. 58; *Wagner* (Fn. 22), S. 771.

28 Vgl. zum Grundverständnis *Lena Salaymeh/Ralf Michaels*, Decolonial Comparative Law: A Conceptual Beginning, in: *RabelsZ* 86 (2022), S. 166–188.

29 *Friedrich Carl von Savigny*, System des heutigen römischen Rechts, Band VIII, 1849, S. 108.

30 28 U.S.C. § 1350.

Das volle Potential dieses sog. Alien Tort Statutes erkannten die Gerichte allerdings erst ab den 1980er Jahren, weiteten seinen Anwendungsbereich jedoch schon bald auf private Unternehmen aus und begründeten so den Ruf der USA als attraktiver Gerichtsstand internationaler Menschenrechtsklagen.³¹

Mit einer Reihe von Entscheidungen seit dem Jahr 2004 hat der U.S. Supreme Court dieses weite Verständnis des Zuständigkeitsgrundes jedoch systematisch zurückgenommen. So wurde die Vorschrift zunächst weitestgehend auf ihren prozessualen Gehalt zurückgeworfen: Eine Anspruchsgrundlage (*cause of action*) müsse sich aufgrund der außenpolitischen Bedeutung letztlich auf eine parlamentarische Willensbekundung stützen und könne nur zurückhaltend unmittelbar aus dem Völkerrecht abgeleitet werden.³² Später wurden die Handvoll verbliebener Klagegründe unter den Vorbehalt eines Inlandsbezuges gestellt (*presumption against extraterritoriality*),³³ der sich nicht bereits aus einer allgemeinen Unternehmensaktivität bzw. Leitungsentscheidung in den USA ergeben könne (*touch and concern test*)³⁴. In der Folge können sich Klagen gegen U.S.-Unternehmen nur noch auf das allgemeine Deliktsrecht stützen.

b. Vereinigtes Königreich (UK): Common Law Duty of Care

In England und Wales zeigten sich die Gerichte seit jeher kreativ darin, die Bedürfnisse des Menschenrechtsschutzes in die Kategorien des *common law of torts* (z. B. *tres-*

pass, negligence, nuisance) zu übersetzen.³⁵ Besonders hervorzuheben sind die UK Supreme Court Entscheidungen *Vedanta Resources gegen Lungowe*³⁶ und *Okpabi gegen Royal Dutch Shell*,³⁷ welche die zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen durch eine Tochtergesellschaft notwendige Sorgfalt ausformulierten.

Einleitend konstatierte *Lord Briggs*, dass “there is nothing special or conclusive about the bare parent/subsidiary relationship”.³⁸ Vielmehr komme es nach allgemeinen Regeln darauf an, in welchem Umfang die Muttergesellschaft im Einzelfall auf die Konzerntochter Einfluss nehme bzw. Kontrolle ausübe. Wird damit kein geschlossenes Fallgruppensystem etabliert, lassen sich doch vier „Vedanta Routes“ identifizieren, deren Vorliegen eine Sorgfaltspflicht nahelegt: 1. Übernahme des (Co-)Managements; 2. Falsche Beratung bzw. Implementierung fehlerhafter (Sicherheits-)Richtlinien; 3. Konzernweite Vorgaben, welche durch die Mutter aktiv unterstützt werden; 4. Behauptung eines gewissen Maßes an Aufsicht und Kontrolle.³⁹

Zwar betrafen die Entscheidungen des Supreme Courts lediglich die Zuständigkeit englischer Gerichte, allein diese hat jedoch in der Rs. *Vedanta* den Abschluss eines Vergleiches bewirkt und in der Rs. *Okpabi* immerhin zur Ansetzung eines Verfahrens vor dem High Court geführt.

c. Frankreich: Loi de Vigilance

Als erster EU-Mitgliedstaat hat Frankreich im Jahr 2017 mit der *Loi de vigilance* ein echtes Sorgfaltspflichtengesetz auf den Weg

31 Ausgehend von *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F.2d 876; zur Entwicklung *Rachel Chambers/Jena Martin, United States*, in: *Aristova/Grušić* (Fn. 12), S. 351–369 (352 ff.); mit ausgewogener Argumentation zu Chancen und Risiken dieser Entwicklung *Giegerich* (Fn. 19).

32 *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692.

33 *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, 569 U.S. 108.

34 *Nestlé USA v. Doe*, 41 S. Ct. 1931.

35 So wurden kürzlich etwa Bereicherungsansprüche bei Profiten aus menschenrechtswidrigen Bedingungen diskutiert, *Josiya v. British American Tobacco*, [2021] 6 WLUK 369; siehe allg. *Ahmed* (Fn. 22).

36 [2019] UKSC 20.

37 [2021] UKSC 3.

38 *Vedanta* (Fn. 36), para. 54.

39 *Okpabi* (Fn. 37), para. 26.

gebracht.⁴⁰ In unmittelbarer Reaktion auf den Einsturz des Rana Plaza wurden in den Code de Commerce umfassende Pflichten zur Aufstellung eines Überwachungsplans (*plan de vigilance*) statuiert, der zu veröffentlichen und umzusetzen ist.⁴¹

Dieser Plan soll Überwachungsmaßnahmen vorsehen, die geeignet sind « à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains », die sich aus der Tätigkeit der Gesellschaft und von dieser kontrollierten Gesellschaften ergeben. Besonders bemerkenswert ist, dass die Pflicht im Grunde auch Subunternehmer (*sous-traitants*) und Zulieferer (*fournisseurs*) erfasst, zu denen eine etablierte Geschäftsbeziehung besteht.

Kommt das erfasste Unternehmen seinen Aufstellungs-, Veröffentlichungs- und Umsetzungspflichten nicht nach, so können Opfer von Menschenrechtsverletzungen nach Maßgabe der deliktischen General Klausel in Art. 1240, 1241 Code Civil Schadenersatz verlangen.⁴² Kritisiert wird indes, dass die Verweisung auf das Deliktsrecht nicht von weiteren prozessualen Erleichterungen flankiert wird. So liegt die Beweislast für alle Anspruchsvoraussetzungen (*faute, dommage, causalité*) bei dem:der Kläger:in. Ein Umstand, der in Bezug auf unternehmensinterne Zusammenhänge schnell den Charakter einer *Probatio diabolica* annehmen kann.⁴³

d. Niederlande: Royal Dutch Shell 3.0

Spannend als Gerichtsstand internationaler Menschenrechtsklagen sind die Niederlande aus zwei Gründen: Zum einen bietet das nationale Prozessrecht den Kläger:innen

eine Vielzahl attraktiver Rechtsbehelfe zur kollektiven Rechtsverfolgung (*collectieve actie, Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade – WCAM*). Zum anderen ist die materielle Rechtsordnung von einer ungewöhnlichen Aufgeschlossenheit gegenüber internationalen Rechtsentwicklungen geprägt.

Letzteres betont bereits Art. 90 der niederländischen Verfassung (*Grondwet*), welcher das Königreich auf die Förderung „de ontwikkeling van de internationale rechtsorde“ festlegt. Auf das Privatrechtsverhältnis vermag diese Offenheit über unbestimmte Rechtsbegriffe wie das Tatbestandsmerkmal „ungeschriebener Sorgfaltspflichten“ („ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer“) in Art. 6:162 Burgerlijk Wetboek auszustrahlen.⁴⁴

In der erst kürzlich ergangenen Gerichtsentscheidung *Milieudefensie tegen Royal Dutch Shell* hat die Rechtbank Den Haag auf dieser Grundlage entschieden, dass die Muttergesellschaft für eine Emissionsreduzierung um 45 % zu sorgen und nach Möglichkeit auf ihre Zuliefer:innen einzuwirken hat.⁴⁵ Für zukünftige Menschenrechtsklagen ist der Fall deshalb höchst bemerkenswert, weil die Sorgfaltspflicht multinationaler Unternehmen erstmalig explizit auf die UN-Leitprinzipien gestützt wird, ohne dass es auf eine konkrete Ausformung im nationalen Recht ankäme.⁴⁶ Sollte dieses weite Verständnis im Prozessverlauf aufrecht erhalten bleiben, bietet das niederländische Recht eines der umfassendsten Haftungsregime für Menschenrechtsverletzungen.

40 Siehe Fn. 8.

41 Art. L. 225-102-4 und Art. L. 225-102-5 Code de Commerce.

42 Gisela Rühl, Die französische *Loi de vigilance* als Vorbild für ein deutsches Wertschöpfungskettengesetz, in: Gregor Bachmann/Stefan Grundmann/Anja Mengel/Kaspar Krolop, FS Windbichler, S. 1411-1434 (1428).

43 Ibid.

44 Lucas Roorda, The Netherlands, in: Aristova/Grušić (Fn. 12), S. 245-265 (253 et seq.).

45 Rb. Den Haag 26 mei 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379.

46 Ebd. rov. 4.4.11 en volgende; hierzu Chiara Macchi/Josephine van Zeven, Case Note: Milieudefensie et al. v Royal Dutch Shell, in: RECIEL 2021, S. 409-415.

e. Deutschland: Primat Behördlicher Rechtsdurchsetzung

Anders als die bislang dargestellten umfassenden Haftungsregime kennt das am 11. Juni 2021 beschlossene deutsche Lieferkettensorgfaltsgesetz (LkSG) ausweislich seines Art. 3 Abs. 3 keine zivilrechtlichen Ersatzansprüche, sondern sieht lediglich behördliche Durchsetzungsmechanismen vor (sog. Public Enforcement).⁴⁷ Den Zivilprozess adressiert allein § 11 LkSG, der eine besondere Prozessstandschaft zugunsten inländischer Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen ermöglicht.⁴⁸ Welche Konstellationen diese genau betreffen soll und ob die Absage an eine zivilrechtliche Haftung zugleich der Entwicklung paralleler, ungeschriebener Sorgfaltspflichten entgegensteht, ist Gegenstand anhaltender Diskussionen.⁴⁹

f. Ausblick: Die geplante EU-Sorgfaltspflichtenrichtlinie

Am 23. Februar 2022 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (Directive on Corporate Sustainability Due Diligence) vor.⁵⁰ Diese verfolgt einen zweigliedrigen Ansatz, der sowohl behördliche (Art. 17 ff.) als auch zivilrechtliche Durchsetzungsmechanismen (Art. 22) vorsieht.

Kritisiert wird jedoch der den personalen Anwendungsbereich begrenzende Schwellenwert des Jahresumsatzes i. H. v. 150 Mio. Euro. Zudem ist der sachliche Anwendungsbereich auf einige wenige Risikosektoren,

47 Gisela Rühl/Constantin Knauer, Zivilrechtlicher Menschenrechtsschutz? Das deutsche Lieferkettengesetz und die Hoffnung auf den europäischen Gesetzgeber, in: JZ 77 (2022), S. 105-156 (107 ff.).

48 Nach Christoph Engel, in: Robert Grabosch (Hrsg.), Das neue Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz, 2021, § 7 Rn. 3, handelt es sich um eine besondere Form gewillkürter Prozessstandschaft.

49 Engel (Fn. 48), § 7 Rn. 4; Rühl/Knauer (Fn. 47), S. 108 f.

50 Siehe schon Fn. 8.

namentlich Textilindustrie, Landwirtschaft sowie die Gewinnung mineralischer Ressourcen, beschränkt (Art. 2). Die Richtlinie begründet dies damit, dass diese Bereiche ein besonderes Schadenspotential aufweisen (EG 22).

Insgesamt ist die Vereinheitlichung der Sorgfaltspflichten innerhalb der Europäischen Union dennoch zu begrüßen. Immerhin wirkt ein gemeinsamer Standard der Gefahr einer Rechtszersplitterung entgegen und vermag zugleich die Schwächen nationaler Gesetze – etwa die Fokussierung auf behördliche Mechanismen – auszugleichen.⁵¹ Volkswirtschaftlich würde durch gemeinsame Voraussetzungen im weltgrößten Binnenmarkt zudem die Angst vor Wettbewerbsnachteilen gemindert werden. So konnte sich etwa das französische Parlament unter anderem deshalb nicht zu Beweiserleichterungen durchringen, weil es Nachteile für die französische Wirtschaft befürchtete.⁵²

2. Kollisionsrecht: Extraterritoriale Anwendbarkeit?

Nach dieser Tour d'Horizon durch die Sorgfaltsregime der Abnehmerstaaten des globalen Nordens ist bereits offensichtlich geworden, dass das deutsche Engagement keineswegs an der Spitze der Entwicklung zivilrechtlicher Menschenrechtsklagen steht. Entsprechend kann auch die Verantwortungslösung ihre Zielsetzung hier *de lege lata* nur eingeschränkt verwirklichen. Mit Blick auf die Gesetzgebung der Europäischen Union lohnt es sich dennoch nachzuvollziehen, inwieweit das Kollisionsrecht die Anwendung eines solchen Spezialgesetzes stützt.

Am Anfang jeder kollisionsrechtlichen Betrachtung steht die Frage nach der Qualifika-

51 EU-Kommission (Fn. 8), S. 13 ff.; Rühl/Knauer (Fn. 47), S. 112 f.

52 Conseil général de l'économie, Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi n°2017-399 du 27 mars 2017, n°2019/12/CGE/SG, S. 13; Rühl (Fn. 42), S. 1431.

tion. Gemäß der Rechtsprechung des EuGH werden sämtliche Haftungstatbestände, die nicht aus einem Vertrag hervorgehen, im Wesentlichen dem Deliktsrecht zugeordnet.⁵³ Innerhalb des internationalen Deliktsrechtes ist zwischen der allgemeinen Kollisionsnorm aus Art. 4 Rom II-VO und der spezielleren Vorschrift für Umweltschädigungen aus Art. 7 Rom II-VO zu unterscheiden. Ein Vorschlag zur Einführung einer eigenen Verweisung für Menschenrechtsverletzungen in einem Art. 6a Rom II-VO (E) hat sich bisher nicht durchsetzen können.⁵⁴

Da die generelle Regelung aus Art. 4 I Rom II-VO den:die Verletzte:n auf das Recht am Erfolgsort (*lex loci damni*) verweist und damit regelmäßig⁵⁵ Produktionslandrecht zur Anwendung bringt, wäre aus Sicht der Verantwortungslösung eine Anwendung des Art. 7 Rom II-VO vorzuziehen, der dem:der Geschädigten ein Wahlrecht zugunsten des Rechtes am Handlungsort zubilligt (*favor naturae*). In Betracht kommt dies bei Menschenrechtsverletzungen, die sich „auf dem Umweltpfad“ durch Einwirkung auf Umweltressourcen (z.B. Boden, Luft, Wasser) in Sach- oder Personenschäden manifestieren.⁵⁶ Dies ließe sich etwa für die Folgen der Ölkatastrophe im Nigerdelta, welche den Rs. *Kiobel* und *Opkabi* zugrunde lag, vertreten.

Ob der Sitz eines Mutterunternehmens, das entgegen seinen Sorgfaltspflichten die Umweltverschmutzung der Tochter nicht verhindert hat, als Handlungsort gelten kann, ist bislang nicht abschließend geklärt. So wird zum Teil vertreten, dass nur die un-

mittelbar zur Umweltschädigung führende Handlung der Tochter maßgeblich sei; die Ausnahmenorm verlange eine „naturalistische“ Auslegung.⁵⁷ Eine gegenläufige Tendenz lässt sich vielleicht der Rs. *Milieu-defensie* entnehmen, in der das Gericht die Auffassung, dass eine konzernweite „corporate policy“ keinen Schaden verursache, als weder mit „the characteristics of responsibility for environmental damage and imminent environmental damage nor with the concept of protection underlying [...] in Article 7“ vereinbar erachtete.⁵⁸ Inwieweit sich diese Argumentation für Verletzungshandlungen adaptieren lässt, die sich nicht wie der CO₂-Ausstoß mathematisch berechnen lassen, erscheint jedoch fraglich.

Der einzig gangbare Weg im Sinne der Verantwortungslösung, die abnehmerstaatlichen Sorgfaltsgesetze flächendeckend zur Anwendung zu bringen, liegt daher in ihrer Qualifizierung als Eingriffsnormen i.S.d. Art. 16 Rom II-VO. Anders als der am konkreten Einzelfall orientierte *Ordre-public*-Vorbehalt aus Art. 26 Rom II-VO ermöglicht dies eine generelle Sonderanknüpfung, die als vertikale Verweisung auch unilateral eingeführt werden kann.⁵⁹ Auf diesen Weg hat sich ausweislich seines Art. 22 Abs. 5 auch der Entwurf der EU-Kommission begeben.⁶⁰ Für die Sorgfaltspflichten des deutschen LkSG, die schon in rein nationalen Sachverhalten keine Privatrechtswirkung entfalten, kann entsprechend auch kein spezifischer international-privatrechtlicher Anwendungsbereich als Eingriffsnorm geschaffen werden.⁶¹ Hingegen ist das Schweigen der französischen *Loi de vigilance* gemäß ihrer Gesetzgebungshistorie nicht als Absage an ihren international-zwingenden Charakter misszuverstehen.⁶² Dieser

53 EuGH, *ERGO Insurance*, Urt. v. 21. Januar 2016, Az. C-359/14; eine gesellschaftsrechtliche Qualifikation wird z. T. für eine *de lege ferenda* ins Spiel gebrachte Durchgriffshaftung vertreten, vgl. *Mansel* (Fn. 22), S. 452 ff.

54 JURI Committee Report A9-0018/2021, S. 46.

55 Dieses Ergebnis wollen *Weller/Thomale* (Fn. 22), S. 524f. über die Ausweichklausel des Art. 4 Abs. 3 Rom II-VO korrigieren, da die Orientierung am Erfolgsort das Opfer letztlich begünstigen wolle, wogegen aber die Systematik der Verordnung spricht, vgl. *Mansel* (Fn. 22), S. 456 f.

56 *Mansel* (Fn. 22), S. 459 ff.; *Wagner* (Fn. 22), S. 743.

57 *Mansel* (Fn. 22), S. 460 f.; *Wagner* (Fn. 22), S. 743.

58 Rb. Den Haag (Fn. 45), rov. 4.3.6.

59 *Mittwoch* (Fn. 22), S. 399 f.; *Wagner* (Fn. 22), S. 748.

60 Siehe Fn. 8.

61 *Rühl/Knauer* (Fn. 47), S. 110.

62 *Mansel* (Fn. 22), S. 470, Fn. 116.

wurde vielmehr als selbstverständlich vorausgesetzt.⁶³

Somit lässt sich nach Maßgabe der derzeit in Deutschland geltenden Rechtslage die Zielsetzung der Verantwortungslösung nicht verwirklichen. Sollte der von der EU-Kommission vorgeschlagene Richtlinienentwurf verabschiedet werden, würde aber zumindest für einige Risikosektoren ein einheitliches Sorgfaltsregime gelten.

IV. Reichweite der Kognitionsbefugnis und Funktionsfähigkeit des Produktionslandrechts

Führt das Kollisionsrecht damit im Regelfall zum Produktionslandrecht, könnte dies ganz im Sinne der Kognitionslösung sein, sofern die Bundesrepublik geeignete prozessuale Instrumente zur Menschenrechtsverfolgung, insb. aber eine Zuständigkeit für Klagen gegen alle Beteiligten, vorhält (2.). Zunächst soll jedoch die These der Funktionsfähigkeit des Produktionslandrechts kurz anhand des Beispiels Bangladeschs illustriert werden (1.).

1. Funktionsfähigkeit des Produktionslandrechts am Beispiel Bangladeschs

Als ehemalige britische Kolonie verfügt das Land Bangladesch über ein *Common-law*-System, das im Bereich des *Tort law* – von lokalen Besonderheiten abgesehen – im Einklang mit dem englischen Recht fortentwickelt wird.⁶⁴ Allerdings weisen deliktsrechtliche Prozesse neben Gerichtskosten i. H. v. 2,5 % des Streitwertes zum Teil Verfahrensdauern von bis zu 20 Jahren auf.⁶⁵ So dauerte etwa der Schadensersatzprozess für die Tötung eines Angehörigen in *Bangladesh Beverage Industries gegen Rowshan Akter* bei

immer noch ausstehender Ersatzzahlung von 1989 bis einschließlich 2010.⁶⁶

Aus diesem Grund ist das maßgebliche Instrument zum Ausgleich von Menschenrechtsverletzungen in der Praxis in Art. 102 (1) der Landesverfassung zu finden.⁶⁷ Dieser verleiht der High Court Division des Supreme Court die Kompetenz, “on the application of any person aggrieved, [to] give such directions or orders to any person or authority [...] as may be appropriate for the enforcement of any of the fundamental rights conferred in [...] this Constitution.” Dass auf dieser Grundlage auch komplexe Zurechnungsfragen im unternehmerischen Bereich adressiert werden können, zeigt etwa *Ruhul Quddus gegen Government and Others*, in welcher die Haftung eines Busunternehmens für ein zu Körperverletzungen führendes Straßenrennen angenommen wurde, obwohl der fragliche Busfahrer formell nur für Leasingnehmer:innen des Beklagten tätig war.⁶⁸

Dennoch scheint das 2013 anhängig gemachte Massenverfahren betreffend den Zusammensturz des Rana Plaza trotz zunächst schnellen Eingreifens der Behörden inzwischen festzustecken.⁶⁹ An dieser Stelle wird somit deutlich, welchen Vorteil ein Gerichtsstand im globalen Norden für die tatsächliche Durchsetzung der Menschenrechte – trotz grundsätzlicher Aufgeschlossenheit der Produktionslandrechtsordnung – haben könnte.

2. Prozessrecht: Reichweite der Kognitionsbefugnis

Menschenrechtsklagen gegen deutsche Konzerne können nach Art. 4 I Brüssel Ia-VO stets in der Bundesrepublik erhoben werden. Dies gilt aufgrund der alternativen

63 Rühl (Fn. 42), S. 1421.

64 Taqbir Huda, Bangladesh, in: *Aristova/Grušić* (Fn. 12), S. 67–86 (68 ff.); zum historisch verwandten Recht Pakistans *Thomale/Murko* (Fn. 24), S. 144 ff.

65 Huda (Fn. 64), S. 69.

66 62 DLR 483.

67 Hierzu *Abdur Rob Howlader*, Writ Jurisdiction of the Supreme Court of Bangladesh, in: *Bangl. L.J.* 2006, S. 21–52 (29 ff.); Huda (Fn. 64), S. 68.

68 (2019) 7 CLR (HCD) 665.

69 So auch die eingangs angeführte Rs. *BLAST v. Bangladesh* (Fn. 5); Huda (Fn. 64), S. 84.

Verortungsmomente aus Art. 63 I lit. a)–c) Brüssel Ia-VO selbst dann, wenn – ähnlich wie bei der Royal Dutch Shell⁷⁰ – Verwaltungssitz und Satzungssitz auseinanderfallen sollten.

Problematischer gestaltet sich aber die Kompetenzausübung betreffend des im Produktionsland verorteten Tochter- oder Zulieferunternehmens. Hier käme zunächst ein Gerichtsstand kraft Sachzusammenhangs aus Art. 8 Nr. 1 Brüssel Ia-VO in den Sinn. Dieser setzt aber voraus, dass alle verklagten Parteien ihren Sitz in einem EU-Mitgliedstaat haben.⁷¹ Aus dem autonomen deutschen Zivilprozessrecht ergibt sich kein vergleichbarer Gerichtsstand der Konnexität.⁷² Folglich sind zusammenhängende Prozesse gegen Mutter- und Tochterunternehmen in der Bundesrepublik nicht möglich. *De lege ferenda* wäre hier eine Orientierung an den Rechtsordnungen Englands und Wales' sowie der Niederlande hilfreich, die jeweils bei entsprechenden Erfolgsaussichten auch das Verfahren gegenüber dem ausländischen Tochterunternehmen zulassen.⁷³ Gegenwärtig wird zudem eine Ausweitung der Gerichtsstände auf Drittstaatenbeklagte im Rahmen der anstehenden Reform der Brüssel Ia-VO diskutiert.⁷⁴

Aus Sicht der Kognitionslösung unglücklich fällt auch ins Gewicht, dass die h. M. die Frage des Beweismaßes bislang nach wie vor gemäß der *Lex fori* bestimmt, diese aber

keine Begünstigungen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen bereithält.⁷⁵ Sofern man tatsächlich von der Funktionsfähigkeit des Produktionslandrechtes überzeugt ist, muss es aber positiv stimmen, dass Art. 22 Rom II-VO die Frage der Beweislast ebenfalls dem Deliktsstatut unterstellt.

Insgesamt muss das Fehlen eines *Forum connexitatis*, welches es erlauben würde sowohl die inländische Konzernspitze als auch das im globalen Süden ansässige Produktionsunternehmen in Deutschland mit der Menschenrechtsklage zu konfrontieren, nach den rechtspolitischen Zielsetzungen der Kognitionslösung enttäuschen.

V. Schlussbetrachtung

Schlussendlich erweist sich der Gerichtsstandort Deutschland als nur unzureichend auf die Bedürfnisse internationaler Menschenrechtsklagen vorbereitet. Unabhängig davon, ob man ihren Schutz entlang der Lieferkette vornehmlich durch das materielle (Verantwortungslösung) oder das Zivilprozessrecht (Kognitionslösung) verfolgen möchte, offenbart die Rechtslage erhebliche Nachteile. Zum Teil steht zu erwarten, dass diese Schwächen durch die anstehende EU-Vereinheitlichung ausgeglichen werden. Bis dahin stellen die Gerichte im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden jedoch ein deutlich attraktiveres Forum zur zivilrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung.

70 Gerald Mäsch/Christiaan Wittebol, None of our concern? – Grenzüberschreitende Umweltschadenshaftung im Konzern vor niederländischen Gerichten, in: IPRax 2022, S. 78–85 (79).

71 EuGH, *Land Berlin ./Sapir*, Urt. v. 11. April 2013, Az. C-645/11, Rn. 55.

72 *Linke/Hau* (Fn. 11), § 5 Rn. 5.67; eine i. R. d. § 32 ZPO grundsätzlich bestehende Möglichkeit der gegenseitigen Zurechnung von Handlungsorten setzt einen Grad des Zusammenwirkens voraus, der regelmäßig nicht nachweisbar sein wird; § 23 ZPO hinge von der Zufälligkeit inländischer Vermögensbelegenheit ab.

73 Vgl. zu Art. 7 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, *Mäsch/Wittebol* (Fn. 70), S. 80 und zu PD6B sec. 3.1 *Kieninger* (Fn. 23), S. 63.

74 *Burkhard Hess*, Reforming the Brussels Ibis Regulation, MPI Work. Paper N° 2021 (4), S. 7.

75 *Linke/Hau* (Fn. 11), § 10 Rn. 10.12.

Das Vorsorgeprinzip – ein unterschätzter Bestandteil menschenrechtlicher Klimaklagen?

Melina Still

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Das Vorsorgeprinzip im Völkerrecht
- III. Das Vorsorgeprinzip im Unionsrecht
- IV. Das Vorsorgeprinzip in der Rechtsprechung des EGMR
- V. Das Vorsorgeprinzip als Bestandteil der niederländischen Klimaklage *Urgenda*
- VI. Fazit: Das Vorsorgeprinzip im Rahmen menschenrechtlicher Klimaklagen

I. Einleitung

In Anbetracht der langsamen politischen Fortschritte und (teils) erfolgreicher Klimaklagen überrascht es kaum, dass Gerichten im Kampf gegen den Klimawandel eine zunehmend wichtigere Rolle zuteil wird.¹ Allein vor dem EGMR sind derzeit zwölf menschenrechtliche Klimaklagen anhängig.² Für den Ausgang der Entscheidungen wird relevant sein, inwieweit der EGMR das Vorsorgeprinzip heranzieht, um mit dem Klimawandel verknüpfte Unsicherheiten und schwer zu beweisende Kausalzusammenhänge zu relativieren. Im folgenden Beitrag soll daher zunächst auf die teilweise unklare Bedeutung des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht (II.) und dem Unionsrecht (III.) eingegangen werden. Anschließend wird der bisherige Stellenwert des Vorsorgeprinzips in der Rechtsprechung des EGMR beleuchtet (IV.). Folgend wird in kompakter Form die Rolle des Vorsorgeprinzips in der

1 Bspw. *Thomas Groß*, Climate change and duties to protect with regard to fundamental rights, in: Wolfgang Kahl/Marc-Philippe Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021, S. 81–95 (83).

2 Übersicht über die beim EGMR anhängigen Klagen, abrufbar unter: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/european-court-of-human-rights/> (zuletzt besucht am 15. Januar 2023).

erfolgreichen niederländischen Klimaklage *Urgenda* behandelt (V.). Abschließend soll im Rahmen eines Fazits die Bedeutung des Vorsorgeprinzips für die beim EGMR anhängigen Klimaklagen hervorgehoben werden (VI.).

II. Das Vorsorgeprinzip im Völkerrecht

Das Vorsorgeprinzip gilt als relativ junge Entwicklung des Umweltvölkerrechts. Während in den Anfängen des Umweltvölkerrechts das Hauptaugenmerk auf der Beseitigung von bereits eingetretenen Umweltschäden lag,³ rückte in der nächsten Entwicklungsstufe die präventive Vermeidung in den Fokus. Allerdings nur in solchen Situationen, in denen wissenschaftliche Sicherheit über die bevorstehende Umweltschädigung herrschte.⁴ Erst in der dritten Stufe wurde der fehlenden Sicherheit mit dem Vorsorgeprinzip, welches präventive Maßnahmen trotz Unsicherheiten verlangt, begegnet.⁵ Die Einleitung der dritten Phase ist zeitlich vor allem in den 1980er Jahren zu verorten.⁶ Im Jahr 1982 wurde

3 Siehe dazu die berühmten Fälle *Trail Smelter (United States, Canada)*, Reports of International Arbitral Awards am 16. April 1938 und 11. März 1949, Volume III, S. 1905–1982.

4 Art. 4 Abs. 4 Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung von Land aus vom 4. Juni 1974, UNTS Bd. 1546, S. 103; BGBl. 1982 II, S. 870, i. d. S. auch Art. 5 Abs. 2 und 3 Internationales Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungs-Unfällen vom 29. November 1969, UNTS Bd. 970, S. 212; BGBl. 1975 II, S. 137.

5 *Sumudu Atapattu*, *Emerging Principles of International Environmental Law*, 2007, S. 203 f.

6 Teilweise wird die Stockholmer Deklaration 1972 als Startschuss für die Entwicklung des Vorsorgeprinzips gesehen, vgl. dazu *Cosima Erben*,

von der Generalversammlung eine Resolution verabschiedet, die einen „Prototyp“ des heutigen Vorsorgeprinzips enthält.⁷ Das Vorsorgeprinzip wurde bald Bestandteil umweltrechtlicher Deklarationen und erster völkerrechtlicher Verträge.⁸

Eine weitere Aufwertung erfuhr das Vorsorgeprinzip durch die Aufnahme in die (unverbindliche) Rio-Deklaration: Nach dem 15. Grundsatz „wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeit allgemein den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit demnach kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.“⁹ Noch im selben Jahr wurde das Vorsorgeprinzip in das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen aufgenommen.¹⁰ In den folgenden Jahren fand das Vorsorgeprinzip Eingang in zahlreiche umweltvölkerrechtliche Verträge.¹¹

Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, 2005, S. 31; siehe dazu auch *Johanna Monien*, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltschutzes?, 2014, S. 252f.

- 7 Siehe Principle 11 World Charter for Nature vom 9. November 1982, UN-Dok. A/37/51, Annex; *Scott LaFrenchi*, Surveying the Precautionary Principle's Ongoing Global Development: The Evolution of an Emergent Environmental Management Tool, in: *Boston College Environmental Affairs Law Review* 2005, S. 679–720 (682).
- 8 *Gabrielle H. Williamson/Herwig Hulpke*, Das Vorsorgeprinzip – Internationaler Vergleich, Möglichkeiten und Grenzen, Lösungsvorschläge, in: *Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung* 2000, S. 27–39 (36f.), *Erben* (Fn. 6), S. 56f.
- 9 Grundsatz 15 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung vom 12. August 1992, UN-Dok. A/CONF.151/26, Annex I, Principle 15.
- 10 Art. 3 Abs. 3 United Nations Framework Convention on Climate Change, abrufbar unter: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (zuletzt besucht am 27. November 2022).
- 11 *LaFrenchi* (Fn. 7), S. 686; z. B. Präambel und Art. 1 des Stockholmer Übereinkommen[s] über persistente organische Schadstoffe vom 23. Mai 2001, UNTS Bd. 2256, S. 119, BGBl. 2002 II, S. 803; Präambel und Art. 1 des Internationale[n] Proto-

Die mittlerweile weite Verbreitung des Vorsorgeprinzips darf jedoch nicht über bestehende Kontroversen und Unklarheiten, die zum Teil auf die verschiedenen Versionen und Ausgestaltungen des Vorsorgeprinzips zurückzuführen sind, hinwegtäuschen.¹² Geht man von der weit verbreiteten Rio-Definition aus, sind die Kernelemente des Vorsorgeprinzips drohende schwerwiegende Umweltschäden und das Bestehen wissenschaftlicher Unsicherheit.¹³ Liegen diese Voraussetzungen vor, stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, welche Vorsorgemaßnahmen die staatlichen Handlungsträger:innen ergreifen sollen.¹⁴ Eingeschränkt wird das Vorsorgeprinzip im Sinne der Rio-Deklaration durch die Vorgabe, dass die Staaten das Vorsorgeprinzip (nur) im Rahmen ihrer *Möglichkeiten* anzuwenden haben sowie durch den Verweis auf *kostenwirksame Maßnahmen*.¹⁵ Die vollständige Vermeidung von Risiken ist dagegen nicht Inhalt des Vorsorgeprinzips.¹⁶ Insbesondere darüber, inwieweit risikobehaftete Aktivitäten zulässig sein sollen, bestehen nach wie vor verschiedene Auffassungen.¹⁷ Aber nicht nur der materielle Gehalt ist umstritten, sondern auch die Rechtsnatur des Vorsorgeprinzips. In der Literatur haben sich im Grunde drei Strömungen herauskristallisiert. Die einen verstehen

koll[s] über die biologische Sicherheit (Cartagena Protokoll) vom 29. Januar 2000, UNTS Bd. 2226, S. 208; BGBl. 2003 II, S. 1506.

- 12 *Erben* (Fn. 6), S. 39ff.
- 13 *Christian Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 204f.
- 14 *Christian Calliess*, Das Vorsorgeprinzip, in: *Armin Grunwald/Rafaela Hillerbrand* (Hrsg.), *Handbuch Technikethik*, 2. Aufl. 2021, S. 437–441 (439); *Monien* (Fn. 6), S. 254.
- 15 *Dorothee Maurmann*, Rechtsgrundsätze im Völkerrecht am Beispiel des Vorsorgeprinzips, 2008, S. 153.
- 16 *Calliess* (Fn. 14), S. 439; *Monien* (Fn. 6), S. 267.
- 17 Vgl. dazu *Sonia Boutillon*, The Precautionary Principle: Development of an International Standard, in: *Michigan Journal of International Law* 2002, S. 429–469 (431f.) und *Jonathan B. Wiener*, Precautionary Principle, in: *Michael Faure/Ludwig Krämer/Emanuela Orlando* (Hrsg.), *Principles of Environmental Law*, 2018, S. 174–185 (174ff.).

das Vorsorgeprinzip als bedeutendes politisches Konzept, dessen rechtlicher Gehalt marginal ist.¹⁸ Dem entgegen stehen Auffassungen, wonach es sich beim Vorsorgeprinzip um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Völkerrechts¹⁹ oder um (zumindest regionales) Völkergewohnheitsrecht²⁰ handelt.

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass das Vorsorgeprinzip seit den 1980er Jahren auf internationaler Ebene rasant an Bedeutung gewonnen hat. Dennoch bestehen im Völkerrecht nach wie vor Unsicherheiten bezüglich des materiellen Gehalts und der rechtlichen Qualifikation. Die in der Rio-Deklaration enthaltene Erklärung kann ungeachtet dessen als eine Art Grundkonsens betrachtet werden.²¹

III. Das Vorsorgeprinzip im Unionsrecht

Nach Art. 191 Abs. 2 S. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beruht die Umweltpolitik der EU neben dem Ursprungsprinzip, dem Verursacherprinzip und dem Vorbeugeprinzip auf dem Grundsatz der Vorsorge. Bereits seit den 1970er Jahren und somit vor der Verschriftlichung auf internationaler Ebene fand sich der Vorsorgegedanke in unverbindlichen Umweltprogrammen der EU.²² Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Prinzip im Jahr 1992 erstmals primärrechtlich verankert.²³

Insbesondere die Abgrenzung zwischen dem Vorbeuge- und dem Vorsorgeprinzip ist im Unionsrecht umstritten, da inhaltlich beide Prinzipien die präventive Abwehr von Gefahren verlangen.²⁴ Einige Autor:innen²⁵ und der EuGH²⁶ differenzieren nicht zwischen Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip.

18 Joakim Zander, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, 2010, S. 72.

19 Maurmann (Fn. 15), S. 236; a.A. Erben (Fn. 6), S. 253.

20 So z.B.: Agne Sirinskiene, *The Status of Precautionary Principle: Moving Towards a Rule of Customary Law*, in: *Jurisprudence* 2009, S. 349–364 (360); Nicolas de Sadeleer, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, 2. Aufl. 2021, S. 463; Ders., *The precautionary principle and climate change*, in: Michael Faure/Daniel Farber/Marjan Peeters (Hrsg.), *Climate Change Law*, 2016, S. 20–31 (21); differenzierter Alexander Proelß, *Prinzipien des internationalen Umweltrechts*, in: ders. (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2022, S. 95–150 (124), der eine gewohnheitsrechtliche Geltung des Vorsorgeprinzips nur im Hinblick auf den gemeinsamen Kern i.S.d. Rio-Deklaration für möglich hält; vgl. jedoch ITLOS, *“Responsibilities and Obligations of State Sponsoring Persons and Entities With Respect To Activities in the Area”* (Advisory Opinion), Urteil vom 1. Februar 2011, Rn. 135: *“The Chamber observes that the precautionary approach has been incorporated into a growing number of international treaties and other instruments, many of which reflect the formulation of Principle 15 of the Rio Declaration. In the view of the Chamber, this has initiated a trend towards making this approach part of customary international law.”*

21 Proelß (Fn. 20), S. 124.

22 Anja Käller, in: Ulrich Becker/Armin Hatje/Johann Schoo/Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 191 AEUV Rn. 27; Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, *Abl. C* 112/1, Titel II Abs. 1.

23 Astrid Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 4. Aufl. 2019, S. 157 ff.

24 Christian Calliess, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*, 6. Aufl. 2022, Art. 291 AEUV Rn. 33.

25 Joachim Scherer/Sebastian Heselhaus, *Prinzipien der Umweltpolitik*, in: Manfred Dausen/Markus Ludwig (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrecht*, 57. Aufl. 2022, O. Umweltrecht Rn. 36; Sebastian Heselhaus, in: Matthias Pechstein/Carssten Nowak/Ulrich Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 191 AEUV Rn. 62; Ludwig Krämer, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 191 AEUV Rn. 40.

26 EuGH, Urteil vom 5. Oktober 1999, verb. Rs. C-175/98 und C-177/98, *Paolo Lirussi und Francesca Bizzaro*, Rn. 52; EuGH, Urteil vom 22. Juni 2000, C-318/98, *Fornasar et al.*, Rn. 37; EuGH, Urteil vom 5. Mai 1998, C-180/96, *GB ./.* KOM, Rn. 100.

Im Gegensatz dazu wird zutreffend vertreten, dass die unterschiedliche Entstehungsgeschichte²⁷ auf einen unterschiedlichen Bedeutungsgehalt schließen lässt und somit eine Unterscheidung geboten ist.²⁸ Die Prinzipien unterscheiden sich dahingehend, dass das Vorsorgeprinzip auch in Situationen wissenschaftlicher Unsicherheit Maßnahmen erlaubt und stärker auf die Vermeidung potenzieller Risiken abzielt.²⁹ Beim Vorbeugeprinzip liegt der Fokus dagegen auf der Vermeidung bestehender Risiken/Gefahren, deren Eintrittswahrscheinlichkeit bekannt ist.³⁰

Ein weiterer strittiger Punkt des Vorsorgeprinzips ist der genaue Inhalt. Speziell die Frage nach dem (noch) zulässigen Maß an Risiko ist schwierig zu beantworten. Ergreift der (Unions-)Gesetzgeber Maßnahmen im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip, schränkt er damit regelmäßig grundrechtlich gewährte Freiheiten ein.³¹ Das Vorsorgeprinzip besteht daher im Unionsrecht nicht isoliert, sondern wird vom EuGH im Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angewandt.³² Folglich muss eine Folgenabschätzung durchgeführt werden, wobei unter anderem die möglichen Umweltbeeinträchtigungen, das Risiko und

der Eingriff in andere schützenswerte Interessen abgewogen werden müssen.³³

Außerdem stellt sich die Frage nach der Beweislastumkehr.³⁴ Wenn Mitgliedstaaten oder Unionsorgane Maßnahmen zum Gesundheits- oder Umweltschutz einführen wollen, welche mit einer Beschränkung der Grundfreiheiten bzw. Grundrechte einhergehen, liegt der Beweis der Erforderlichkeit grundsätzlich bei den handelnden Organen.³⁵ Unter Anwendung des Vorsorgeprinzips kommt es jedoch zu einer Modifikation. Anstelle eines zwingenden Beweises reicht das Vorbringen stichhaltiger Gründe aus, um Eingriffe zu rechtfertigen.³⁶ Die Berufung auf wissenschaftliche Unsicherheit allein genügt hingegen nicht.³⁷ Die Kommission³⁸ und einige Autor:innen erblicken in der Anwendung des Vorsorgeprinzips überhaupt eine Form der Beweislastumkehr im Sinne einer Gefährlichkeitsvermutung, d.h. der:die Riskoverursacher:in muss erst beweisen, dass keine Gefahr durch möglicherweise schädliche Produkte, Stoffe und Verfahren droht.³⁹

Aufgrund der fehlenden Definition in den Verträgen wurde das Vorsorgeprinzip

27 Das Vorbeugeprinzip fand im Gegensatz zum Vorsorgeprinzip bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte Eingang in die Verträge.

28 So z.B. *Calliess* (Fn. 13), S. 199f.; dafür spräche auch die englische Sprachfassung, die zwischen "precautionary principle" und "the principles that preventive action should be taken" unterscheidet, vgl. dazu z.B. *Christian Piska*, in: Thomas Jaeger/Karl Stöger (Hrsg.), EUV/AEU, Art. 191 AEUV Rn. 31 (Stand 1.12.2020, rdb.at).

29 *Birger Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 124; *Calliess* (Fn. 24), Art. 191 Rn. 35; *Epiney* (Fn. 23), S. 157f.

30 *Arndt* (Fn. 29), S. 124f.; *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2019, § 9 Rn. 61.

31 *Martin Nettesheim*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/ders. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union – EUV/AEU, Bd. I, 76. Ergänzungslieferung 2022, Art. 191 AEUV Rn. 95.

32 *Scherer/Heselhaus* (Fn. 25), Rn. 39; *Epiney* (Fn. 23), S. 162.

33 *Heselhaus* (Fn. 25), Art. 191 Rn. 66; *Arndt* (Fn. 29), S. 280f.

34 Vgl. zur Beweislastumkehr im internationalen Recht: *Caroline E. Foster*, Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality, 2011, S. 240ff.

35 Vgl. *Zander* (Fn. 18), S. 130f.

36 *Arndt* (Fn. 29), S. 291; *Piska* (Fn. 28), Art. 191 Rn. 32.

37 *Zander* (Fn. 18), S. 131.

38 KOM (2000) 1 endg., S. 5f.: Die Beweislastumkehr soll laut Kommission jedoch nicht den Regelfall darstellen.

39 *Calliess* (Fn. 24), Art. 191 Rn. 37; *Calliess* (Fn. 14), S. 440; *Ferdinand Kerschner/Erika Wagner*, TTIP und CETA – EU-Alleingang und Vorsorgeprinzip?, in: RdU 2016, S. 133; *Ivo Appel*, Europas Sorge um die Vorsorge – Zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, in: NVwZ 2001, S. 395–398 (398); i.d.S. auch *Arno Scherzberg*, Risikoabschätzung unter Ungewissheit – Preliminary risk assessment im Kontext der Nanotechnologie, in: ZUR 2010, S. 303–311 (306).

vor allem durch die Rechtsprechung des EuGH⁴⁰ und das Sekundärrecht⁴¹ ausgestaltet. Bestehen im Sekundärrecht detaillierte Vorgaben zum Vorsorgeprinzip, sind diese vorrangig zu beachten.⁴² Oftmals können die Sekundärrechtsakte überhaupt als „Umsetzung“ des Vorsorgeprinzips gesehen werden. Klassische Beispiele sind die UVP-Richtlinie, die IVU-Richtlinie und die Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt.⁴³ In diesen Rechtsakten wird in den Erwägungsgründen⁴⁴ und teilweise auch in einzelnen Richtlinienbestimmungen⁴⁵ explizit auf das Vorsorgeprinzip Bezug genommen.⁴⁶

Auch die Kommission hat in einer Mitteilung im Jahr 2000 ihr Verständnis vom

40 Calliess (Fn. 24), Art. 191 Rn. 29.

41 Bspw. Käller (Fn. 22), Art. 191 Rn. 31.

42 Appel (Fn. 39), S. 395.

43 Epiney (Fn. 23), S. 163.

44 2. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie), Abl. EU 2012 L 26/1; 2. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), Abl. EU 2008 L 24/8 und 8. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt, Abl. EG 2001 L 106/1.

45 Anhang IV der IVU-Richtlinie und Art. 1 der Richtlinie über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt.

46 Weitere Rechtsakte, die explizit auf das Vorsorgeprinzip Bezug nehmen, sind z. B. die Richtlinie (EU) 2020/2184 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, Abl. EU 2020 L 435/1; die Verordnung (EU) 2019/1021 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über persistente organische Schadstoffe, Abl. EU 2019, L 169/45; Verordnung (EU) 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten, Abl. EU 2014 L 317/35.

Vorsorgeprinzip zum Ausdruck gebracht. Demnach müsse dem Vorsorgeprinzip in einer abgestuften Risikoanalyse Rechnung getragen werden. Diese Risikoanalyse bestehe zum einen aus einer (wissenschaftlichen) Risikobewertung und zum anderen aus dem Risikomanagement der Entscheidungsträger:innen. Das Vorsorgeprinzip komme aber nur unter der Bedingung zur Anwendung, dass man mit der Verwirklichung einer Gefahr rechne, deren Eintrittsrisiko trotz wissenschaftlicher Evaluierung nicht genau beziffert werden könne.⁴⁷

Die ersten Entscheidungen des EuGH zum Vorsorgeprinzip betrafen die Rinderkrankheit *BSE* und dienten dazu, den Anwendungsbereich über den Bereich des Umweltschutzes auf die menschliche Gesundheit allgemein auszudehnen.⁴⁸ Demnach „können Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren [Anm.: Gefahren für die menschliche Gesundheit] klar dargelegt sind.“⁴⁹ Dieses weitgehende Verständnis des Vorsorgeprinzips wurde in mehreren nachfolgenden Entscheidungen bestätigt.⁵⁰ Ferner bezeichnete der EuGH das Vorsorgeprinzip als „eine der Grundlagen der Politik des hohen Schutzniveaus“.⁵¹

In der späteren Rechtsprechung hat der EuGH die Grundsätze für eine korrekte Anwendung des Vorsorgeprinzips dargelegt. Demnach bedarf es zunächst einer Bestimmung der negativen Auswirkungen und zudem einer erschöpfenden Bewer-

47 KOM (2000) 1 endg., S. 4.

48 EuGH, Urteile vom 5. Mai 1998, verb. Rs. C-157/96, *Rinderwahn*, Rn. 63f. und Rs. C-180/96, *GB ./.* KOM, Rn. 99; EuG, Urteil vom 11. September 2002, verb. Rs. T-13/99, *Pfizer*, Rn. 444 und T-70/99, *Alpharma*, Rn. 355; vgl. dazu auch die Meinung der KOM (2000) 1 endg., S. 3.

49 EuGH, Urteile vom 5. Mai 1998, verb. Rs. C-157/96, *Rinderwahn*, Rn. 63f. und Rs. C-180/96, *GB ./.* KOM, Rn. 99.

50 EuGH, Urteil vom 22. Oktober 2010, Rs. C-77/09, *Gowan*, Rn. 73 und EuGH, Urteil vom 9. September 2003, Rs. C-236/01, *Monsanto*, Rn. 111.

51 EuGH, Urteil vom 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Bohoud van de Waddenzee*, Rn. 44.

tung des Risikos unter Heranziehung der zuverlässigsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung.⁵² Im Zuge der Risikobewertung müsse zunächst das nicht mehr hinnehmbare Risiko bestimmt werden und in einem zweiten Schritt eine wissenschaftliche Bewertung des Risikos erfolgen.⁵³ Ein bloß hypothetisches Risiko, das wissenschaftlich nicht überprüft wurde, reicht dagegen für das Tätigwerden im Sinne des Vorsorgeprinzips nicht aus.⁵⁴ Die gerichtliche Kontrolle der Risikobewertung beschränkt sich dabei auf eine Kontrolle des Ermessensmissbrauchs, wobei das Vorsorgeprinzip den Organen weites Ermessen einräumt.⁵⁵

Nicht immer wurde die Anwendung des Vorsorgeprinzips durch den EuGH mit Wohlwollen aufgefasst. Insbesondere die Entscheidung zur Einstufung der durch Mutagenese veränderten Organismen zu den gentechnisch veränderten Mechanismen⁵⁶ stieß auf Kritik in der Literatur.⁵⁷ Dem EuGH wurde vorgeworfen, durch pauschale Verweise auf das Vorsorgegebot⁵⁸ die Entwicklung hin zu einem Verhinderungsgebot zu begünstigen. Die Unsicherheit hinsichtlich möglicher negativer Folgen habe nicht bestanden. Vielmehr gäbe es keine empirischen Beweise für ein mögliches Gesundheitsrisiko.⁵⁹

Im Allgemeinen ist das Vorsorgeprinzip im Unionsrecht ein im Vergleich zum Völkerrecht klar definierter, nicht mehr wegzudenkender Grundsatz, der es erlaubt in Situationen wissenschaftlicher Unsicherheit Schutzmaßnahmen zu treffen, bevor sich Gefahren realisieren. Im Unterschied dazu besteht in der Rechtsprechung des EGMR noch deutlich mehr Definitionsbedarf.

IV. Das Vorsorgeprinzip in der Rechtsprechung des EGMR

Die EMRK enthält kein Menschenrecht auf Umweltschutz und *a fortiori* keine umweltrechtlichen Prinzipien. Dennoch hat der EGMR, gestützt auf das Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) und auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK), mittlerweile eine umfassende Rechtsprechung zu umweltrechtlichen Belangen entwickelt.⁶⁰ Der EGMR hat unmissverständlich und wiederholt zum Ausdruck gebracht, die EMRK als *“living instrument”* in Anbetracht der *“present-day conditions”* zu verstehen.⁶¹ Ein Weg, die EMRK an aktuelle Herausforderungen anzupassen, ist etwa die Einbeziehung internationaler Abkommen.⁶² Im Folgenden wird untersucht, ob und welche Rolle das Vorsorgeprinzip in der Rechtsprechung des EGMR spielt. Erst im Jahr 2021 hat die parlamentarische Versammlung des Europarats ein Zusatzprotokoll vorgeschlagen, welches das Vor-

52 EuGH, Urteil vom 28. Januar 2010, Rs. C-333/08, *Frankreich ./ KOM*, Rn. 92 und EuGH, Urteil vom 8. Juli 2010, Rs. C-343/09, *Afton Chemicals*, Rn. 60.

53 EuG, Urteil vom 11. September 2002, Rs. T-13/99, *Pfizer Animal Health SA*, Rn. 149.

54 *Ibid.*, Rn. 143.

55 *Ibid.*, Rn. 169f.

56 EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, Rs. C-528/16, *Mutagenese*.

57 Vgl. dazu überblicksmäßig *Elisabeth Andersen/Katharina Scheiber*, „Genome Editing“ vor dem EuGH und seine Folgen, in: NuR 2020, S. 99–106 (105f.).

58 EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, Rs. C-528/16, *Mutagenese*, insb. Rn. 53.

59 I.d.S. *Giuseppe Giorgio Reiter*, Mit Mutagenese gewonnene Organismen sind GVO, in: RdU 2018, S. 205–211 (209); *Andersen/Scheiber* (Fn. 57), S. 106.

60 Bspw. *Groß* (Fn. 1), S. 85; *Birgit Peters*, Zur Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention in Umwelt und Klimaschutzfragen, in: AVR 2021, S. 164–198 (169); *Eduard Schöpfer*, Gedanken zur Verankerung eines Grund- bzw. Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt, in: NLMR 2019, S. 183–188 (184).

61 EGMR, *Tyrer ./ GB* (5856/72), Urteil vom 25. April 1978, Series A 26, Rn. 31; *Tim Eicke*, Climate Change and the Convention: Beyond Admissibility, in: *European Convention on Human Rights Law Review* 2022, S. 8–16 (13).

62 *Marten Breuer*, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, in: ZÖR 2013, S. 729–766 (755ff.); vgl. zur Konsensmethode: *Antje Ungern-Sternberg*, Die Konsensmethode des EGMR, in: AVR 2013, S. 312–338.

sorgeprinzip als Interpretationsrichtlinie vorsehen würde.⁶³

Die zahlenmäßig umfangreiche Rechtsprechung darf nicht über die grundsätzliche Ähnlichkeit der bisher entschiedenen Sachverhalte hinwegtäuschen.⁶⁴ Nicht Gegenstand dieser Verfahren war bisher die Frage, ob die aktuell oft bescheidenen Anstrengungen der Staaten im Kampf gegen den Klimawandel eine Verletzung der Konventionsrechte bzw. der sich daraus ergebenden Schutzpflichten darstellen.⁶⁵

Die erste Hürde der Klimaklagen liegt in der Zulässigkeit. Die Beschwerdeführer:innen müssen dafür die individuelle und gegenwärtige Betroffenheit nachweisen, um den Opferbegriff des Art. 34 EMRK zu erfüllen.⁶⁶ Nach ständiger Rechtsprechung muss der Opferbegriff autonom und unabhängig von nationalen Begriffen interpretiert werden. Um als Opfer im Sinne des Art. 34 EMRK eine Verletzung geltend machen zu können, „muss ein hinreichender direkter Zusammenhang zwischen dem Antragsteller und dem Schaden bestehen, den er aufgrund der behaupteten Verletzung erlitten zu haben glaubt.“⁶⁷ Die Beweislast liegt so-

mit bei den Beschwerdeführenden. Gerade beim Klimawandel bereitet das Führen dieses Beweises jedoch aufgrund der Natur der Sache, insbesondere aufgrund der ungewissen Entwicklung und der meist erst zukünftigen Manifestierung konkreter Verletzungen, Schwierigkeiten.⁶⁸

Hier könnte das Vorsorgeprinzip in seiner Ausgestaltung als Mittel zur Beweislastumkehr grundsätzlich Abhilfe schaffen. Dem entgegen steht jedoch die strikte Judikatur des EGMR zu Popularklagen. Diese sind nicht zulässig, da der EGMR keine Kompetenz zur abstrakten Normenkontrolle hat.⁶⁹ Die Berufung auf nationale Bestimmungen, die vermutlich gegen die Konvention verstoßen, reicht nicht aus, um die Opfereigenschaft zu begründen.⁷⁰ Wie der EGMR-Richter *Eicke* ausführt, bleibt daher im Hinblick auf die ständige Rechtsprechung wenig Spielraum für die Anwendung des Vorsorgeprinzips auf der Stufe der Zulässigkeitsprüfung.⁷¹ Dagegen spricht außerdem, dass das Vorsorgeprinzip nur in seiner stärksten Ausprägung zur vollständigen Beweislastumkehr führt.⁷²

Die wohl größere Rolle könnte dem Vorsorgeprinzip bei der inhaltlichen Beurteilung und hier vor allem bei der Kausalität zukommen.⁷³ Bereits im Jahr 1997 appellierten einige Richter:innen in einem Sondervotum für eine stärkere Einbeziehung des Vorsorgeprinzips. Im Anlassfall bekämpf-

63 Art. 4 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, „Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe“, 2021, Recommendation 2211.

64 I. d. S. Ole W. Pedersen, Environmental principles and the European Court of Human Rights, in: Michael Faure/Ludwig Krämer/Emanuela Orlando (Hrsg.), Principles of Environmental Law, 2019, S. 578–585 (579f.); vgl. z. B. die Fälle zu Emissionen EGMR, *López Ostra* ./ Spanien (16798/90), Urteil vom 9. Dezember 1994, Series A 3030-C; EGMR, *Fadeyeva* ./ Russland (55723/00), Urteil vom 30. November 2005, ECHR Rep. 2005-IV, S. 255ff.; EGMR (GK), *Hatten et al.* ./ GB (36022/97), Urteil vom 8. Juli 2003, ECHR Rep. 2003-VIII, S. 189ff.

65 Pedersen (Fn. 64), S. 579.

66 Thomas Groß, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, in: NVwZ 2020, S. 337–343 (338).

67 Bspw. EGMR, *Gorraziz Lizarraga et al.* ./ Spanien (62543/00), Urteil vom 27. April 2004, ECHR Rep. 2004-III, S. 225ff.; Rn. 35; EGMR, *Tauira et al.* ./ Frankreich (28204/95), Urteil vom 4. Dezember 1995, Series B 83, S. 112 (130).

68 Vgl. z. B. *Eicke* (Fn. 61), S. 9.

69 Philip Czech, in: Arno Kahl/Lamiss Khakzadeh/Sebastian Schmid (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte, 2021, Art. 34 EMRK Rn. 9.

70 Siehe zur genauen Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit EGMR, *Centre for Legal Resources* ./ Frankreich (47848/08), Urteil vom 17. Juli 2014, ECHR-Rep. 2014-V, S. 1ff., Rn. 101.

71 Tim Eicke, Human Rights and Climate Change: What Role for the European Court of Human Rights? Inaugural Annual Human Rights Lecture, abrufbar unter: https://rm.coe.int/human-rights-and-climate-change-judge-eicke-speech/1680a195d4#_ftn53 (zuletzt besucht am 30. November 2022).

72 Proelß (Fn. 20), S. 122.

73 Groß (Fn. 66), S. 340.

te eine Gruppe von neun Personen, die in unmittelbarer Nähe eines Kernkraftwerkes wohnte, eine Entscheidung des Schweizer Bundesrates, wonach die Lizenz für den Weiterbetrieb der Kraftwerke auf unbestimmte Zeit erteilt wurde.⁷⁴ Der Gerichtshof entschied, dass von den Beschwerdeführer:innen kein Zusammenhang zwischen den Betriebsbedingungen des Kraftwerks und dem Schutz ihrer physischen Integrität hergestellt werden konnte. Aufgrund der zu dürrtigen Verbindung zwischen der Entscheidung des Bundesrates und den Rechten der Beschwerdeführer:innen liege auch keine Verletzung von Art. 6 EMRK vor.⁷⁵ Die Richter:innen kritisierten im Sondervotum die Außerachtlassung der aktuellen Trends im Völkerrecht allgemein und die Entwicklung des Vorsorgeprinzips im Besonderen.⁷⁶ Zwei Jahre später wurde ein ähnlich gelagerter Fall gleich entschieden. Auch hier gab es ein Sondervotum, allerdings ohne explizite Erwähnung des Vorsorgeprinzips.⁷⁷

In den folgenden Jahren wurden einzelne „Vorsorgeelemente“, wie die Risikobewertung, in die Rechtsprechung aufgenommen.⁷⁸ Von einer vollständigen Anerkennung des Vorsorgeprinzips kann jedoch nicht gesprochen werden. Laut EGMR müsse bei komplexen umweltrechtlichen und wirtschaftspolitischen Fragestellungen der Entscheidungsprozess unter Einbeziehung angemessener Untersuchungen und Studien erfolgen, um im Vorhinein die Effekte möglicherweise gefährlicher Aktivitäten

verhindern und bewerten zu können.⁷⁹ Die Staaten seien zudem verpflichtet, bei gefährlichen Aktivitäten einen Rechts- und Verwaltungsrahmen zu schaffen, der eine wirksame Vorbeugung gegen Gefährdungen des Rechts auf Leben ermöglicht.⁸⁰ Als ein weiteres Vorsorgeelement kann auch das Recht auf Zugang zu Informationen gesehen werden.⁸¹ Nach ständiger Rechtsprechung müssen den Betroffenen zur Risikoabschätzung notwendige Informationen zur Verfügung gestellt werden.⁸²

Es dauerte weitere zwölf Jahre seit der ersten Erwähnung des Vorsorgeprinzips in dem oben genannten Sondervotum, bis der EGMR das Vorsorgeprinzip explizit adressierte. Der Fall *Tätar gegen Rumänien* betrifft dem Anschein nach einen „klassischen“ umweltrechtlichen Sachverhalt. Im rumänischen *Baia Mare* wurde einer teilstaatlichen Aktiengesellschaft die Lizenz zum Goldabbau erteilt. Dieser Abbau erfolgte unter anderem durch den Einsatz von Natriumzyanid, welches beim Kontakt mit Luft zu giftigen Blausäuredämpfen führen kann. Die Grenzwerte der Schadstoffbelastung waren sowohl für die Luft als auch für

74 EGMR, *Balmer-Schafroth et al. / Schweiz* (67/1996/686/876), Urteil vom 26. August 1997, ECHR-Rep. 1997-IV, S. 1346 ff., Rn. 7 ff.

75 Ibid., Rn. 40.

76 Ibid., Dissenting Opinion.

77 EGMR, *Athanassoglou et al. / Schweiz* (27644/95), Urteil vom 6. April 2000, ECHR-Rep. 2000-IV, S. 173 ff., Dissenting Opinion.

78 Siehe z. B. *Katharina Braig/Stoyan Panov*, The Doctrine of Positive Obligations as a Starting Point for Climate Litigation in Strasbourg: The European Court of Human Rights as a Hilfssheriff in Combating Climate Change?, in: *Journal of Environmental Law and Litigation* 2020, S. 261–297 (279).

79 EGMR, *Öçkan et al. / Türkei* (46771/99), Urteil vom 28. März 2006, Rn. 43; EGMR, *Taşkın et al. / Türkei* (46117/99), Urteil vom 10. November 2004, ECHR-Rep. 2004-X, S. 145 ff., Rn. 119; EGMR (GK), *Hatton et al. / GB* (36022/97), Urteil vom 8. Juli 2003, ECHR-Rep. 2003 VIII, S. 189 ff., Rn. 128.

80 Bspw. EGMR, *Öneryıldız / Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, ECHR-Rep. 2004-XII, S. 1 ff., Rn. 89; EGMR, *Budayeva et al. / Russland* (15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02), Urteil vom 20. März 2008, ECHR-Rep. 2008-II, S. 267 ff., Rn. 129.

81 Vgl. dazu *Joel Tickner*, *Precaution, Environmental Science, and Preventive Public Policy*, 2002, S. 25; *Wolfgang Kahl*, in: *Rudolf Streinz* (Hrsg.), *Kommentar EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 79.

82 EGMR, *Guerra et al. / Italien* (116/1996/735/932), Urteil vom 19. Februar 1998, ECHR-Rep. 1998-I, Rn. 60; EGMR, *Roche / GB* (32555/96), Urteil vom 19. Oktober 2005, ECHR-Rep. 2005-X, S. 87 ff., Rn. 157 ff.; vgl. insb. EGMR, *Öneryıldız / Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, ECHR-Rep. 2004-XII, S. 1 ff., Rn. 90, wonach bei den Präventivmaßnahmen insbesondere das Recht der Öffentlichkeit auf Information hervorgehoben wird.

den Boden überschritten. Im Jahr 2000 kam es zu einem Unfall, bei dem 100 000 Kubikmeter vergiftete Lauge in den naheliegenden Fluss gelangten. Bei einem der Beschwerdeführer trat eine Verschlechterung seiner Asthmaerkrankung auf. Die zuvor angeregten innerstaatlichen Verfahren waren erfolglos.⁸³

Die Große Kammer prüfte den Fall unter Berufung auf die rechtliche Würdigung des Sachverhalts und die bisherige Rechtsprechung anhand Art. 8 EMRK und nicht wie von den Beschwerdeführern vorgebracht nach Art. 2 EMRK.⁸⁴ Erstmals führte der EGMR jedoch das Vorsorgeprinzip bei den für die materielle Beurteilung des Falles relevanten Rechtsvorschriften an und postulierte, dass mit der Einführung des Vorsorgeprinzips in den Vertrag von Maastricht dieses sich von „einer philosophischen Auffassung zu einer verbindlichen Norm“ weiterentwickelt habe.⁸⁵ Außerdem wird explizit auf die Leitlinien der Kommission verwiesen und auf die Rechtsprechung des EuGH Bezug genommen, wonach Organe ohne vollen Nachweis über das Vorhandensein und die Schwere von Risiken Maßnahmen ergreifen können.⁸⁶ Dieser Hinweis lässt sich nicht anders deuten als eine explizite Entscheidung für die Anwendung des Vorsorgeprinzips und zwar in der von der Europäischen Union angewandten Form.⁸⁷

Auch bei der Beurteilung des Sachverhalts verwies der EGMR neuerlich auf das Vorsorgeprinzip. Bemerkenswert ist, dass er im

Hinblick auf die Vorsorgepflicht eine Verletzung des Art. 8 EMRK bejahte, obwohl der Beschwerdeführer die Kausalität zwischen der Belastung mit Natriumcyanid und einer Verschlimmerung des Asthmas nicht nachweisen konnte. Vor dem Hintergrund der ernsthaften und erheblichen Gefahr sei der Staat trotz fehlender kausaler Wahrscheinlichkeit verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen.⁸⁸ Darin kann eine Reduktion⁸⁹ bzw. Umkehr der Beweislast gesehen werden,⁹⁰ wobei im Streitfall die Schädlichkeit des Natriumcyanids außer Frage stand und lediglich die schädigende Dosis ungewiss war.⁹¹

Ferner erinnerte der EGMR bei der Untersuchung des Unfalls im Jahr 2000 sowie der dennoch nicht erfolgten Untersagung des Betriebs an die Bedeutung des Vorsorgeprinzips, das „im Hinblick auf die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit, die Sicherheit der Verbraucher und die Umwelt bei allen Tätigkeiten der Gemeinschaft Anwendung finden soll.“⁹² Besonders unterstrich er erneut das Recht der Öffentlichkeit auf Informationen als positive Verpflichtung aus Art. 8 EMRK.⁹³ Im gegenständlichen Fall hätten es die Behörden versäumt, Informationen über den Unfall und dessen Folgen sowie über Präventivmaßnahmen und Empfehlungen für zukünftige vergleichbare Ereignisse bereitzustellen.⁹⁴ Der Staat habe daher seine Verpflichtung aus Art. 8 EMRK verletzt.⁹⁵

83 EGMR, *Tătar ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009, Rn. 6 ff.

84 *Ibid.*, Rn. 70 i. V. m. EGMR, *Tătar ./. Rumänien* (67021/01), Entscheidung über die Zulässigkeit vom 5. Juli 2007, Rn. 46 f.

85 *Ibid.*, vor Rn. 70.

86 *Ibid.*, vor Rn. 70.

87 Vgl. dazu *Katharina Braig*, *Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention*, 2021, S. 214, die darin eine klare Abkehr vom *Sound Science*-Ansatz sieht, der weniger „streng“ ist als das Vorsorgeprinzip und vor allem in Nordamerika verbreitet ist; a. A. *Pedersen* (Fn. 64), S. 582, der dem EGMR vorwirft, den verschiedenen Bedeutungen des Vorsorgeprinzips nicht ausreichend Rechnung zu tragen.

88 EGMR, *Tătar ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009, Rn. 106 ff.

89 *Groß* (Fn. 66), S. 340.

90 So z. B. *Braig/Panov* (Fn. 788), S. 286.

91 *Silvia Delgado del Saz*, *Vorsorge als Verfassungsprinzip im europäischen Umweltverbund*, 2017, S. 40, attestiert dem EGMR daher eine Anwendung des Vorbeugeprinzips und nicht des Vorsorgeprinzips.

92 EGMR, *Tătar ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009, Rn. 120.

93 *Ibid.*, Rn. 113.

94 *Ibid.*, Rn. 122.

95 *Ibid.*, Rn. 125.

Der Beschwerdeführer bekam trotz festgestellter Verletzung des Art. 8 EMRK keinen Schadensersatz zugesprochen. Dies begründete der Gerichtshof mit der fehlenden kausalen Wahrscheinlichkeit zwischen der behaupteten Verletzung und der Verschlechterung des Gesundheitszustands.⁹⁶ Auch das Vorliegen eines immateriellen Schadens für einen weiteren Beschwerdeführer wurde verneint.⁹⁷

Obwohl der EGMR seit der *Tatar*-Entscheidung im Jahr 2009 durchaus Gelegenheiten zur Weiterentwicklung des Vorsorgeprinzips hatte, machte er hiervon kaum Gebrauch.⁹⁸ Insbesondere die Rs. *Kolyadenko gegen Russland*, die eine „vorhersehbare“ Flutkatastrophe zum Gegenstand hatte, wäre zur Heranziehung des Vorsorgeprinzips geeignet gewesen. Die Behörden versäumten es in diesem Fall nicht nur, präventive Maßnahmen zu ergreifen, sondern führten schon keine ausreichende Risikobewertung durch.⁹⁹ Der EGMR bezog sich jedoch bloß auf nationale Rechtsvorschriften, die das präventive Vermeiden derartiger Unfälle verlangten.¹⁰⁰ Im Fall *Thibaut gegen Frankreich* wurde die Erneuerung und Verstärkung einer bestehenden Hochspannungsleitung als Eingriff in Art. 8 EMRK beanstandet. Die Beschwerdeführer:innen brachten unter anderem eine Missachtung des Vorsorgeprinzips vor, welches in Frankreich gesetzlich verankert ist.¹⁰¹ Der EGMR teilte diese Ansicht nicht, sondern kam zu dem Urteil, dass die Beschwerdeführer:innen keinen Nachweis über eine hinreichend schwere Gefahr durch die Hochspannungsleitung darlegen konnten.¹⁰² Ähnlich ent-

schied der EGMR in der Rs. *Hardy and Maile gegen Großbritannien*. Diese betraf die Errichtung zweier LNG-Terminals. Die Beschwerdeführer:innen argumentierten, dass die unzureichende Risikoabwägung im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip eine Verletzung der Konvention darstelle.¹⁰³ Laut EGMR verlangte der Schutz des Art. 8 EMRK jedoch nicht, dass Entscheidungen nur getroffen werden könnten, falls zu jedem einzelnen Aspekt der zu treffenden Entscheidungen umfassende und messbare Daten vorlägen.¹⁰⁴

Diese Ausführungen zeigen, dass sich das Vorsorgeprinzip noch nicht als fixer Bestandteil der umweltrechtlichen Rechtsprechung des EGMR etablieren konnte. Im Gegensatz dazu werden einzelne „Vorsorgeelemente“, wie die Vornahme einer Risikobewertung oder das Recht auf Zugang zu Informationen, regelmäßig zur Beurteilung umweltrechtlicher Sachverhalte herangezogen.

V. Das Vorsorgeprinzip als Bestandteil der niederländischen Klimaklage *Urgenda*

Eine größere Rolle als in der Post-*Tatar*-Rechtsprechung des EGMR spielte das Vorsorgeprinzip in der erfolgreichen niederländischen Klimaklage *Urgenda*. Bei *Urgenda* (kurz für „Urgent Agenda“) handelt es sich um eine niederländische Nichtregierungsorganisation, die sich laut eigenen Angaben für den schnellen Übergang zu einer nachhaltigeren Gesellschaft einsetzt.¹⁰⁵ Ausgangspunkt der Klage war das Vorhaben der niederländischen Regierung, bis 2020 eine lediglich 20%ige statt der ursprünglich geplanten 30%igen Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber dem Referenzjahr 1990 vorzunehmen. *Urgenda* erachtete dieses verringerte Reduktionsziel

96 Ibid., Rn. 129.

97 Ibid., Rn. 132; vgl. zur Kritik an diesem Ergebnis die Dissenting Opinions von Zupančič und Gyulumyan.

98 Pedersen (Fn. 64), S. 583.

99 EGMR *Kolyadenko et al. ./.* Russland (17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05), Urteil vom 28. Februar 2012, Rn. 173.

100 Ibid., Rn. 126 und 129.

101 EGMR, *Thibaut ./.* Frankreich (41892/19, 41893/19), Urteil 7. Juli 2022, Rn. 24.

102 Ibid.

103 EGMR, *Hardy and Maile ./.* GB (31965/07), Urteil vom 14. Februar 2012, Rn. 186.

104 Ibid., Rn. 231.

105 <https://www.urgenda.nl/en/home-en/> (zuletzt besucht am 18. Dezember 2022).

als rechtswidrig.¹⁰⁶ Das zunächst zuständige Bezirksgericht behandelte *Urgenda* als schadensersatzrechtliches Problem. Die Reduktionsverpflichtung von „nur“ 20 % stelle demnach eine Verletzung der allgemeinen Sorgfaltspflicht dar. Um die Sorgfaltspflicht zu wahren, sei eine mindestens 25%ige Reduktion der Treibhausgase bis zum Jahr 2020 notwendig.¹⁰⁷ Das Berufungsgericht bestätigte die 25%ige Reduktionsverpflichtung, änderte jedoch die Begründung, indem es sich direkt auf Art. 2 und Art. 8 EMRK und die sich daraus ergebenden Schutzpflichten stützte.¹⁰⁸ Auch der Hoge Raad, das niederländische Höchstgericht, bestätigte dieses Ergebnis. In den Worten des Höchstgerichts „verlange ordnungsgemäßer Rechtsschutz, dass man sich auf diesen Konsens [Anm: eine Reduktion von mindestens 25 %] bei der Umsetzung positiver Schutzpflichten aus Art. 2 und 8 EMRK berufen könne.“¹⁰⁹ Bemerkenswert ist an dieser Entscheidung die wiederholte Bezugnahme auf die EGMR-Rechtsprechung.¹¹⁰ Unter anderem hat der Hoge Raad im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip explizit auf die Entscheidung *Tătar gegen Rumänien* verwiesen.¹¹¹ Im Folgenden wird beleuchtet, welche Rolle dem Vorsorgeprinzip in der Entscheidung des niederländischen Höchstgerichts zukam.

Zunächst zog der Hoge Raad das Vorsorgeprinzip heran, um Schutzpflichten für die Niederlande aus Art. 2 und Art. 8 EMRK abzuleiten. Laut dem niederländischen Höchstgericht bestehe im Einklang

mit dem Vorsorgeprinzip eine Verpflichtung des Staates, Maßnahmen zu treffen, auch wenn die Materialisierung der Gefahr unsicher sei.¹¹² Ferner zog das Gericht das Vorsorgeprinzip heran, um die Abkehr vom Erfordernis der individuellen Betroffenheit zu unterstützen.¹¹³ Der Hoge Raad führte diesbezüglich aus, dass die kollektive Betroffenheit der Bevölkerung vom Klimawandel in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip einer Anwendung von Art. 2 und Art. 8 EMRK nicht entgegen stehe.¹¹⁴ Überdies wurde die konkrete Reduktionsverpflichtung i. H. v. mindestens 25 % mithilfe des Vorsorgeprinzips bekräftigt. Im Speziellen argumentierte das Gericht, dass eine geringere Reduktion und daraus folgende Konsequenzen dem Vorsorgeprinzip widersprechen würden.¹¹⁵ Da die Temperatur- und Reduktionsziele nur auf Schätzungen beruhen, verlange das Vorsorgeprinzip eher weitgehende als zu wenig ambitionierte Maßnahmen.¹¹⁶

Zur Beweislastumkehr traf der Hoge Raad keine expliziten Aussagen. Anders als bei der Rs. *Tătar gegen Rumänien* lag bei *Urgenda* kein aktueller Schaden vor, dessen Kausalität bewiesen hätte werden müssen.¹¹⁷ Das Vorsorgeprinzip diene, wie oben angeführt, eher dazu die staatlichen Schutzpflichten auszudehnen und gleichzeitig den Ermessensspielraum einzuschränken.¹¹⁸

106 Rechtsbank Den Haag, *Urgenda* (C/09/456689 / HA ZA 13-1396 (English)), Urteil vom 24. Juni 2015, Rn. 2.6 ff.

107 Ibid., Rn. 4.83 ff.

108 Gerechtshof Den Haag, *Urgenda* (200.178.245/01 (English)), Urteil vom 9. Oktober 2018, Rn. 40 ff., 73.

109 Hoge Raad, *Urgenda* (19/00135 (English)), Urteil vom 13. Januar 2020, Rn. 7.5.1.

110 Ibid., Rn. 5.6.1: “Because the ECHR also subjects the Netherlands to the jurisdiction of the ECtHR (Article 32), Dutch courts must interpret those provisions as the ECtHR has, or interpret them premised on the same interpretation standards used by the ECtHR.”

111 Ibid., Rn. 5.3.2 i. V. m. Fn. 17.

112 Ibid., Rn. 5.3.2.

113 Vgl. kritisch zur an sich individuellen Konzeption von Menschenrechten und der Problematik der Klimaklagen z. B. *Bernhard Wegener*, Menschenrecht auf Klimaschutz?, in: NJW 2022, S. 425–431 (425 f.).

114 Hoge Raad, *Urgenda* (19/00135 (English)), Urteil vom 13. Januar 2020, Rn. 5.6.2.

115 Ibid., Rn. 7.2.5.

116 Ibid., Rn. 7.2.10.

117 Dabei ist ein direkter Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Sachverhalte jedoch nur schwer möglich.

118 Ibid., Rn. 5.3.2 und 7.2.5; vgl. zur Beweislastumkehr durch das Vorsorgeprinzip in der erstinstanzlichen Entscheidung *Suryapratim Roy/Edwin Woerdman*, Situating *Urgenda v the Netherlands* within comparative climate change litigation, in: Journal of Energy & Natural Resources Law 2016, S. 165–189 (181 ff.).

Im Großen und Ganzen wurde dem Vorsorgeprinzip in *Urgenda* eine signifikante Bedeutung zugemessen, die weit über das (bisherige) Verständnis des EGMR hinausgeht.¹¹⁹ Vor allem bei der Ableitung der Schutzpflichten aus Art. 2 und Art. 8 EMRK und der Bestimmung des konkreten Reduktionsziels spielte das Vorsorgeprinzip eine wesentliche Rolle.

VI. Fazit: Das Vorsorgeprinzip im Rahmen menschenrechtlicher Klimaklagen

Für den Umweltschutz und speziell für die Klimaklagen zeichnet sich hinsichtlich der Bedeutung des Vorsorgeprinzips ein ambivalentes Bild. Einerseits hat der EGMR in dem Fall *Tatar* dem Vorsorgeprinzip eine bedeutende Rolle eingeräumt und Bereitschaft signalisiert, vom Erfordernis eines strikten Kausalzusammenhangs abzuweichen.¹²⁰ Außerdem zeigte das niederländische Höchstgericht beispielhaft, wie das Vorsorgeprinzip zu erfolgreichen grundrechtlichen Klimaklagen beitragen kann. Wenig überraschend ist das Vorsorgeprin-

zip daher auch zentraler Bestandteil der Argumentationsstrategien der anhängigen Klimaklagen.¹²¹ Eine entscheidende Rolle könnte dem Vorsorgeprinzip bei der materiellen Beurteilung und hier insbesondere bei der Ableitung von Schutzpflichten zukommen. In der jüngeren Rechtsprechung des EGMR gibt es jedoch keine Anhaltspunkte, die darauf schließen lassen, dass der mit der Entscheidung *Tatar* eingeschlagene Weg weiterverfolgt wird. Allgemein eine geringe Bedeutung dürfte dem Vorsorgeprinzip aufgrund der strikten Vorgaben, zumindest hinsichtlich des EGMR, auf der Stufe der Zulässigkeitsprüfung zukommen.

Summa summarum könnte das Vorsorgeprinzip als probates Mittel dienen, um den mit Klimaklagen oft verknüpften Unsicherheiten und schwierig zu beweisenden Kausalzusammenhängen zu begegnen. Der EGMR müsste sich jedoch dazu entscheiden, das Vorsorgeprinzip aus seinem derzeitigen Dornröschenschlaf zu wecken und im Sinne der *Tatar*-Rechtsprechung weiterzuentwickeln.

119 Kritisch zur Entscheidung z. B. *Ingrid Leijten*, The Dutch Climate Case Judgment: Human Rights Potential and Constitutional Unease, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-dutch-climate-case-judgment-human-rights-potential-and-constitutional-unease/> (zuletzt besucht am 1. Dezember 2022); vgl. dazu auch *Ole W. Pedersen*, The networks of human rights and climate change: The State of the Netherlands v Stichting Urgenda, Supreme Court of the Netherlands, 20 December 2019 (19/00135), in: *Environmental Law Review* 2022, S. 227–234 (231).

120 Vgl. zur Kritik am Kausalzusammenhang *Eduard Schöpfer*, Zur unzureichenden Ahndung von Umweltkatastrophen durch den EGMR, in: *RdU* 2009, S. 184–189 (187).

121 Vgl. bspw. *Verein KlimaSeniorinnen et al. ./ Schweiz* (Application no. 53600/20) Observations on the Law-Reply to the Respondent's observations on the law, Rn 144ff. abrufbar unter: https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2021/11/53600_20_Observations_on_Law_and_Reply.pdf (zuletzt besucht am 23. November 2022).

Menschenrechtliche Aspekte der anonymen Samen- oder Eizellspende und ihre Berücksichtigung in der Judikatur des EGMR

Jakub Valc

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. EU-Geweberichtlinie und unterschiedliche Arten ihrer Implementierung
- III. Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung im Rahmen der UN-Kinderrechtskonvention
- IV. Das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung und seine Kollision mit Rechten anderer Personen in der Judikatur des EGMR
- V. Auf dem Weg zur „De-Anonymisierung“
- VI. Fazit

I. Einleitung

Die Unfruchtbarkeit ist ein Problem, mit dem die Menschheit schon immer konfrontiert war. Was sich im Laufe der Zeit geändert hat, ist die technologische Entwicklung im Bereich der Fortpflanzungsmedizin. Heutzutage existieren Methoden, die es ermöglichen, gesundheitliche oder biologische Grenzen zu überwinden, um ein eigenes Kind zu bekommen. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass künstliche Arten der Befruchtung nicht nur Vorteile mitbringen, sondern auch rechtsethische Probleme aufwerfen. Das gilt auch für die Fälle, in denen das Kind mithilfe eines/einer Spender:in gezeugt wird. Im Prinzip geht es darum, dass dritte Personen am Reproduktionsprozess teilnehmen, ohne die Absicht zu haben, die sozialen Eltern des Kindes zu werden. Ihre Motivation ist verschieden. Außer der Solidarität wird auch eine mögliche Entschädigung (Vergütung) diskutiert, die in den europäischen Staaten nicht harmonisiert ist. Obwohl die Wichtigkeit und die Aktualität dieser Fragen nicht bezweifelt werden sollte, geht es in diesem Beitrag darum, andere Aspekte der Samen- und Eizellspende zu besprechen.

Konkret geht es um die Perspektive des künstlich gezeugten Kindes innerhalb des Szenarios einer nationalen Gesetzgebung, die vorsieht, dass seine genetische Herkunft für immer geheim bleiben muss. Mit anderen Worten erforscht der Beitrag, ob dieser Ansatz dem supranationalen Rechtsrahmen entspricht und den Menschenrechtsschutz des Kindes reflektiert. Hierzu muss die entsprechende EU-Vorschrift analysiert und mit der Gesetzgebung ausgewählter Mitgliedstaaten verglichen werden. Danach ist es notwendig, die Menschenrechtskonventionen und die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in den Blick zu nehmen, um das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu begrenzen und dadurch die Legitimität der rechtlichen Anonymität im Rahmen der Samen- und Eizellspende zu überprüfen. Hintergrund hierfür ist die Tatsache, dass die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers im Hinblick auf den Schutz des Rechts des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung nicht grenzenlos ist, weil die Menschenrechte eine objektive (universelle) Kategorie repräsentieren und von jedem demokratischen Rechtsstaat geachtet und geschützt werden müssen.

II. EU-Geweberichtlinie und unterschiedliche Arten ihrer Implementierung

1. *Fehlende oder begrenzte überstaatliche Regulierung*

Im Prinzip gibt es auf internationaler und europäischer Ebene keine umfassende Regelung der Fortpflanzungsmedizin. Darum existieren unterschiedliche nationale Ansätze, die als liberal, neutral oder restriktiv zu bewerten sind. Die Einordnung in einen

von diesen nationalen Ansätzen ist davon abhängig, ob und inwieweit diese einzelne Methoden oder Verfahren der künstlichen Befruchtung legalisieren und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Zugleich existieren durchaus supranationale Regeln, die den Willen des nationalen Gesetzgebers einschränken. Außer dem Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin)¹, das unter anderem manche Aspekte der pränatalen Diagnostik und der Behandlung mit Embryonen reguliert, sollte man nicht vergessen, dass Spermien und Eizellen eine Form menschlicher Zellen sind, die sowohl gewonnen als auch gelagert und für bestimmte Zwecke verwendet werden. Aus diesem Grund gibt es spezielle Vorschriften, die dafür einen rechtlichen Rahmen festlegen.

In Abgrenzung zur Problematik der Fortpflanzungsmedizin, die auf supranationaler Ebene nicht einheitlich geregelt ist, gibt es auf europäischer Ebene spezielle Regulierungen der Behandlung mit menschlichen Zellen, die auch rechtliche Aspekte der Spermien- und Eizellenspende umfassen. Konkret zu nennen ist die Richtlinie 2004/23/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Spende, Beschaffung, Testung, Verarbeitung, Konservierung, Lagerung und Verteilung von menschlichen Geweben und Zellen (im Weiteren auch „EU-Geweberichtlinie“)². Da Spermien- und Eizellenspenden als Reproduktionszellen zu den menschlichen Zellen gehören, gibt es keinen Zwei-

fel daran, dass ihre Behandlung durch diese Richtlinie auch geregelt und harmonisiert sein sollte. Um die Wertgrundlagen dieses Rechtsdokuments zu bestimmen, muss man vor allem die Einleitungsbestimmungen reflektieren, die im Prinzip wie eine Präambel funktionieren. Außer den allgemeinen Anforderungen an die Qualität, Sicherheit, Freiwilligkeit und Solidarität (Unentgeltlichkeit) spielt die Bestimmung (29) der EU-Geweberichtlinie eine wichtige Rolle, weil sie als allgemeinen Grundsatz festsetzt,

„dass die Identität des Empfängers (der Empfänger) dem Spender oder seiner Familie und umgekehrt nicht bekannt gegeben wird, unbeschadet der geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bedingungen für die Weitergabe, die in Ausnahmefällen, insbesondere bei Gametenspenden, die Aufhebung der Anonymität des Spenders erlauben können.“

Aus der zitierten Bestimmung ist abzuleiten, dass die Spermien- und Eizellenspende als eine Art Ausnahme von der Forderung der Anonymität im Rahmen der Weitergabe der menschlichen Zellen betrachtet werden kann. Diese Auslegung wird auch durch den für Mitgliedstaaten verbindlichen Art. 14 Abs. 3 der EU-Geweberichtlinie unterstützt, der sich mit der Problematik des Datenschutzes und mit der Vertraulichkeit beschäftigt. In diesem Artikel wird ebenfalls angeführt, dass die Identität des:der Empfänger:in dem:der Spender:in oder seiner:ihrer Familie und umgekehrt nicht bekannt gegeben wird, falls es sich nicht um eine Gametenspende³ handelt, für die spe-

1 Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168007d002> (zuletzt besucht am 25. Oktober 2022).

2 Richtlinie 2004/23/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Spende, Beschaffung, Testung, Verarbeitung, Konservierung, Lagerung und Verteilung von menschlichen Geweben und Zellen.

3 Die Gameten sind männliche (Spermien) und weibliche (Eizellen) Geschlechtszellen, die fortpflanzungsfähig sind und zu dem Zweck der künstlichen Befruchtung gespendet werden können. Die Spende kann entweder informell oder über zugelassene Entnahmeeinrichtungen und Reproduktionskliniken erfolgen. Im zweiten Fall handelt es sich um ein Verfahren, das durch das öffentliche Recht streng geregelt ist. In der Literatur wird jedoch diskutiert, ob die Bezeichnung des gesamten Prozesses als „Spende“ der Realität entspricht, da es in vielen Ländern rechtlich möglich ist, den Spender:innen eine hohe finanzielle Entschädigung zukommen zu lassen, die de facto in Form einer Belohnung oder eines Preises erfolgen kann. Siehe dazu: *Glen Cohen*, Sperm

zielle Bedingungen gelten können.⁴ Dies lässt den Schluss zu, dass einzelne Mitgliedstaaten die Kompetenz (im Rahmen der geltenden Fassung der EU-Geweberichtlinie) haben, zu entscheiden, ob und inwieweit das Verfahren der Samen- und Eizellenspende anonymisiert werden soll.

2. Unterschiedliche nationale Regelungsansätze

Die fehlende oder begrenzte überstaatliche Regulierung führt dazu, dass verschiedene nationale Ansätze unterschieden werden können. Einzelne Mitgliedstaaten erlauben die Spende von Reproduktionszellen nur nach dem Prinzip der „Offenen Identität“, was bedeutet, dass alle Spender:innen bekannt sein müssen. Mit anderen Worten hat das Kind die gesetzliche Möglichkeit, unter konkreten Bedingungen bestimmte Informationen über seine genetischen Eltern zu erhalten.⁵ Konträr hierzu gibt es auch Mitgliedstaaten, welche die Anonymität im Rahmen dieses Verfahrens ohne Ausnahme festsetzen. Im Prinzip bedeutet dies, dass das Kind keine Chance hat, seine biologische Herkunft zu erfahren, unabhängig davon, ob der:die Spender:in dem zustimmen würde. Zu den europäischen Staaten, die den ersten Ansatz vertreten, zählen zum

Beispiel Portugal⁶, die Niederlande⁷, Finnland⁸, Schweden⁹, Österreich¹⁰, Deutschland¹¹ und die Schweiz.¹² Dabei gilt es zu bedenken, dass die Spende von Eizellen in manchen dieser Staaten nach dem Gesetz nicht möglich ist. In einem solchen Fall lassen sich konkrete Bedingungen nur bezüglich der Samenspende analysieren.¹³

and Egg Donor Anonymity: Legal and Ethical Issues, in: Leslie Francis (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Reproductive Ethics*, 2017, S. 499.

- 4 Abgesehen davon müssen bestimmte Daten gesammelt und behalten werden, um sicherzustellen, dass „sämtliche Gewebe, die [auf der nationalen Ebene] beschafft, verarbeitet, gelagert oder verteilt werden, vom Spender zum Empfänger und umgekehrt zurückverfolgt werden können.“ (Art. 8 der EU-Geweberichtlinie).
- 5 Ein anderer Ansatz, der manchmal als eine modifizierte Version der „Offenen Identität“ bezeichnet wird, wird ebenfalls angewandt, wenn die medizinischen und anderen Informationen über den:die Spender:in offengelegt werden können, sofern der:die Spender:in dies nicht zuvor in der Erklärung ausgeschlossen hat. Siehe dazu: *Cohen* (Fn. 9), S. 484.

- 6 Hier wurde die Anonymität im Rahmen der Weitergabe von Samen oder Eizellen anhand des Urteils des Verfassungsgerichts Portugal, Urteil vom 24. April 2018, 225/2018, beendet. Siehe dazu: *Parliamentary Assembly, Anonymous donation of sperm and oocytes: balancing the rights of parents, donors and children, Report Doc. 14835* vom 20. Februar 2019.
- 7 *P. M. W. Janssens et al., A new Dutch Law regulating provision of identifying information of donors to offspring: background, content and impact*, in: *Human Reproduction* 21 (2006), S. 852–856 (852).
- 8 *Isolina Riano-Galán/Carmen Martínez González/Sergio Gallego Riestra, Ethical and legal questions of anonymity and confidentiality in gamete donation*, in: *Anales de Pediatría* 2021, S. 337e1–337e6 (337).
- 9 In diesem Staat wurde die Anonymität im Rahmen der Samen- und Eizellenspende schon im Jahre 1985 verboten. Siehe dazu: *Glenn Cohen et al., Sperm donor anonymity and compensation: an experiment with American sperm donors*, in: *Journal of Law and the Biosciences* 2016, S. 468–488 (469).
- 10 *Parliamentary Assembly* (Fn. 6).
- 11 In diesem Kontext hat die Judikatur des BVerfG eine entscheidende Rolle gespielt, in der das Recht des künstlich gezeugten Kindes auf Wissen um die eigene Abstammung (als ein Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts) konstatiert wurde. Siehe dazu: *BVerfGE* 79, 256. Urteil vom 31. Januar 1989, 1 BvL 17/87, Rn. 53.
- 12 Darüber hinaus gehört zu dieser Gruppe von Staaten auch Großbritannien, das kein EU-Mitgliedstaat mehr ist. Trotzdem sollte bemerkt werden, dass die Anonymität der Spender:innen dort schon im Jahre 2005 verboten wurde. Siehe dazu: *Susanna Graham, The opposite of a step parent – The genetics without any of the emotion: ‘sperm donors’ reflections on identity-release donation and relatedness*, in: *Reproductive Biomedicine & Society Online* 14 (2022), S. 192–203 (193); *Parliamentary Assembly* (Fn. 6).
- 13 Konkret handelt es sich um die Regularien in Deutschland und in der Schweiz, wo die Eizellenspende ausdrücklich verboten ist. Auf der anderen Seite gibt es aktuell in der Schweiz Tendenzen, die Eizellenspende zu legalisieren, was auch die neuerliche Entscheidung der National-

Der Beitrag konzentriert sich bewusst nur auf solche Fragen, die mit der Zugänglichkeit der Informationen über den:die Spender:in verbunden sind.¹⁴ Um typischerweise verwendete Bedingungen zu begrenzen, werden drei ausgewählte nationale Konzepte erforscht, und zwar die bereits erwähnten Regulierungen in Österreich, Deutschland und in der Schweiz, weil diese auch auf dem Prinzip der „Offenen Identität“ basieren. In Österreich ist es möglich, persönliche Daten über den:die Spender:in, die obligatorisch gesammelt und gespeichert wurden, sowohl den Gerichten und anderen öffentlichen (kompetenten) Organen als auch dem künstlich gezeugten Kind bekannt zu machen. In diesem Kontext ist eine Altersgrenze von 14 Jahren festgesetzt.¹⁵ Darüber hinaus können bestimmte Informationen auch die gesetzlichen Vertreter:innen des Kindes erhalten, falls dies aus medizinischen Gründen nötig ist.¹⁶ Eine ähnliche Situation lässt sich in Deutschland beobachten, wo das Kind 16 Jahre alt sein muss, um seine genetische Herkunft von Seiten des:der Spender:in persönlich zu eruieren.¹⁷ Früher

konnte die Identität des:der Spender:in den gesetzlichen Vertreter:innen des Kindes eröffnet werden, wie es auch im Rahmen der österreichischen Gesetzgebung der Fall ist.¹⁸ Zuletzt wird die schweizerische Regelung kurz vorgestellt, die aktuell nur die Samenspende ermöglicht.¹⁹ Auch hier gibt es eine gesetzliche Pflicht, die Spender:innen beim zuständigen Bundesamt in Bern zu registrieren.²⁰ Um bestimmte Informationen über seine:n Spender:in zu bekommen, muss das betroffene Kind mindestens 18 Jahre alt sein. Eine Ausnahme gilt für die Situation, wenn das Kind ein berechtigtes Interesse daran hat, die persönlichen Daten des:der Spender:in früher zu erfahren (z. B. im Zusammenhang mit einer medizinischen Behandlung).²¹

Anhand der Gegenüberstellung der Bedingungen für die Samen- und/oder Eizellen-

ratskommission unterstützt. Siehe dazu: Art. 1 ESchG; *Charlotte Walser*, Neue Debatte über Eizellenspende: Mit 50 noch Mutter werden? Die Wissenschaftskommission des Nationalrats will die Eizellenspende legalisieren. Doch wer soll Anspruch auf das Verfahren haben?, *Der Bund*, 9. November 2021, abrufbar unter: <https://www.derbund.ch/mit-50-noch-mutter-werden-452236840670> (zuletzt besucht am 25. Oktober 2022).

14 Dazu sollte angemerkt werden, dass die Möglichkeit, bestimmte Informationen über Spender:innen zu bekommen, nicht bedeutet, dass ein:eine Spender:in eine solche Rechtsbeziehung mit dem Kind haben sollte. Im Gegenteil muss man in diesem Kontext allgemeine privatrechtliche Aspekte der Entstehung der rechtlichen Elternschaft reflektieren. Anders gesagt ist es notwendig, die genetische und die rechtliche Elternschaft zu unterscheiden.

15 § 20 FMedG.

16 Eine andere Verfahrensweise gilt für Kinder, die vor 2015 gezeugt wurden, was mit der Änderung des Fortpflanzungsmedizinrechts verbunden ist. Siehe dazu: *Erich Griessler/Mariella Hager*, Changing direction: the struggle of regulating assisted reproductive technology in Austria, in: *Reproductive Biomedicine & Society Online* 3 (2016), S. 68–76 (73).

17 § 10 SaRegG.

18 Diese Regulierung wurde im Kontext mit der Änderung des Transplantationsgesetzes im Jahr 2007 erlassen. Die konkreten Bedingungen im Bereich der Samenspende sind danach im sog. Samenspenderegistergesetz festgesetzt. Die beteiligten Personen können die Anonymität nicht absprechen, weil es sich um eine verbindliche Regelung handelt. Gleichzeitig müssen sie von den einzelnen Samenbanken über die rechtlichen Konsequenzen einer Samenspende informiert werden, was unter notarieller, rechtsanwaltlicher oder ärztlicher Kontrolle erfolgen muss. Das gilt jedoch nur für die Spenden, die durch lizenzierte Einrichtungen realisiert werden.

19 SRF, Ständerat macht Weg frei für Eizellenspende für Ehepaare, 13. September 2022, abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/fortpflanzungsmedizin-staenderat-macht-weg-freier-eizellenspende-fuer-ehepaare> (zuletzt besucht am 25. Oktober 2022).

20 Weitere Daten werden gesammelt: Vorname, Nachname, Geburtsdatum, Wohnort, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Beruf und Ausbildung, Ergebnisse einer ärztlichen Untersuchung und Datum der Entnahme (§ 24 FMedG).

21 Gleichzeitig sollte jeder:jede Spender:in über die Vermittlung seiner persönlichen Daten informiert werden. Danach hat er:sie das Recht, den persönlichen Kontakt mit dem Kind zu vermeiden. In dieser Richtung muss das Kind das Privatleben des:der Spender:in und seiner:ihrer Familie respektieren (§ 27 FMedG). Siehe dazu auch: Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin, Samenspende, Stellungnahme Nr. 32/2019 vom 12. Dezember 2019, S. 16.

spende in den ausgewählten (deutschsprachigen) Ländern lässt sich feststellen, dass sie unterschiedliche Altersgrenzen festlegen, um das Prinzip der „Offenen Identität“ im Rahmen dieses Prozesses umzusetzen. Daneben gibt es auch solche Mitgliedstaaten, die eine andere Tendenz haben, und zwar, die Samen- und Eizellspende zu anonymisieren.²² Konkrete Beispiele hierfür sind Frankreich²³, Spanien²⁴, Griechenland²⁵ und die Tschechische Republik²⁶. Gleichzeitig sollte daran erinnert werden, dass auch diese Staaten die Pflicht haben, die Rückverfolgbarkeit der Samen- und Eizellspende zu garantieren (Art. 8 der EU-Geweberichtlinie), was jedoch nicht mit der Anwendung des Prinzips der „Offenen Identität“ verwechselt werden darf. Trotzdem ist zu beobachten, dass zum Beispiel die tschechischen Vorschriften damit rechnen, dass das unfruchtbare Paar oder das volljährige Kind mindestens die Informationen über den Gesundheitszustand des:der Spender:in bekommen können.²⁷ Es handelt sich jedoch

um eine Regulierung, die keine Informationen über die Herkunft des Kindes zur Verfügung stellt. Mit anderen Worten wird das Kind nie erfahren, wer seine genetischen Eltern waren, woher sie stammten, ob sie andere Nachkommen (Geschwister des Kindes) hatten etc. Es gibt keine Zweifel daran, dass die Herausbildung der Identität des Kindes dadurch negativ beeinträchtigt werden kann. Was bleibt, ist die Frage, inwieweit dies nicht nur sozialpsychologische, sondern auch menschenrechtliche Implikationen mit sich bringt.

III. Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung im Rahmen der UN-Kinderrechtskonvention

Obwohl es nicht gegen das Unionsrecht verstößt, die Anonymität der Spender:innen auf nationaler Ebene festzusetzen, sind dabei stets auch die menschenrechtlichen Aspekte zu berücksichtigen. Im Folgenden soll untersucht werden, ob dieser Ansatz die Menschenrechte des künstlich gezeugten Kindes verletzt oder nicht. Um diese Frage zu beantworten, muss Art. 7 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention²⁸ analysiert werden, der besagt: „Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat von Geburt an das Recht auf einen Namen, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, und soweit wie möglich das Recht, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden.“

Für die Problematik der anonymen Samen- und Eizellspende relevant ist der letzte Halbsatz des zitierten Artikels, weil er das

22 Eine spezielle Kategorie bildet Dänemark, wo die Spender:innen selbst entscheiden können, ob das Verfahren anonym sein soll oder nicht. Siehe dazu: *Alison Wheatley*, Danish sperm donors and the ethics of donation and selection, in: *Med Health Care and Philos* 21 (2018), S. 227–238 (229).

23 *Anastasia Paraskou*, Legal and Economic Considerations Surrounding Reproductive Tourism: Emerging Research and Opportunities, 2017, S. 50.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 *Jakub Valc*, Právo znát genetický původ jako součást osobnostních práv dítěte počatého anonymním způsobem, in: *Právník* 9 (2018), S. 750–762 (753).

27 Konkrete Bedingungen findet man in §10 des Gesetzes Nr. 373/2011 Slg., über die spezifischen Gesundheitsdienste: „Ein Anbieter, der zur Durchführung der Methoden und Verfahren der assistierten Reproduktion berechtigt ist, ist verpflichtet, die gegenseitige Anonymität zwischen einem anonymen Spender und einem unfruchtbaren Paar sowie die gegenseitige Anonymität zwischen einem anonymen Spender und einem aus der assistierten Reproduktion geborenen Kind zu sichern. [...] Ein Anbieter, der eine Beurteilung der medizinischen Tauglichkeit eines anonymen Spenders und einer Frau oder eines Mannes aus einem unfruchtbaren Paar durch-

geführt hat, ist verpflichtet, die Informationen über ihren Gesundheitszustand an einen Anbieter zu übergeben, der die künstliche Befruchtung zwischen diesen Personen durchführt; dieser Anbieter ist verpflichtet, die Daten über den Gesundheitszustand des anonymen Spenders für den Zeitraum von 30 Jahren ab Durchführung der künstlichen Befruchtung aufzubewahren und dem unfruchtbaren Paar oder dem volljährigen Kind anhand eines schriftlichen Antrages zu übergeben.“ (Übersetzung des Autors).

28 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 2004 II, S. 1355.

Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung verankert.²⁹ Das Wissen um die eigene Herkunft entspricht somit dem Menschenrecht jedes Kindes. In Betracht kommt demzufolge eine Verletzung dieses Rechts, falls die Samen- oder Eizellspende auf dem Prinzip der gegenseitigen Anonymität zwischen dem:der Spender:in und dem Kind basiert. Im wissenschaftlichen Diskurs gibt es trotzdem Interpretationen des bestimmten Artikels, die betonen, dass das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung nur mit den Informationen über die Identität der sozialen Eltern verbunden ist. Begründet wird dies mit der Tatsache, dass sie das Kind erziehen und mit ihm eine emotionale Bindung entwickeln, egal, ob sie über die gleiche genetische Herkunft verfügen oder nicht. Im Prinzip betont diese Interpretation die Rolle der sozialpsychologischen Faktoren, die davon abhängig sind, in welcher Umgebung das Kind aufwächst und seine Identität formiert. Man muss jedoch die teleologische Auslegung berücksichtigen, um die wahre Bedeutung des analysierten Artikels zu entdecken.³⁰ Der Sinn und Zweck der Norm lassen darauf schließen, dass es die Absicht war, das Wissen um die genetische oder biologische Herkunft des Kindes bekannt zu machen, weil soziale Eltern Personen sind, die dem Kind aus natürlichen Gründen bekannt sind.³¹

Dazu sollte angemerkt werden, dass die UN-Kinderrechtskonvention im Jahr 1989 angenommen wurde. Obwohl die künstliche Befruchtung, einschließlich der Samen- und Eizellspende, schon damals realisiert wurde, zielte diese Regulierung eher auf die Situationen ab, in denen ein Kind nach der Geburt verlassen wird.³² In diesem Kontext kann es passieren, dass der Staat über keine Informationen oder Indizien verfügt, die es ermöglichen würden, genetische oder biologische Eltern des Kindes zu identifizieren. In der Praxis können das Fälle sein, in denen das Kind in der Öffentlichkeit gefunden oder von seiner biologischen Mutter in einer Babyklappe anonym abgelegt wird. Außerdem ist es auch möglich, dass die Mutter die Identität des Vaters nicht kennt oder offenlegen möchte. Logischerweise kann ein Staat diese Situationen in individuellen Fällen nicht verhindern oder ganz vermeiden, insbesondere wenn das Kind außerhalb eines Krankenhauses geboren wird.³³ Diese Auslegung entspricht dem Zweck von Art. 7 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention, weil es für einen Staat aus objektiven Gründen nicht möglich ist, das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung in allen Lebenssituationen sicherzustellen.³⁴

29 Darüber hinaus spielt auch Art. 8 der UN-Kinderrechtskonvention eine wichtige Rolle, demzufolge jedes Kind das Recht hat, seine Identität (einschließlich der Familienbeziehungen) zu bewahren.

30 Die Auslegung, dass Art. 7 der UN-Kinderrechtskonvention das Wissen um die genetische oder biologische Herkunft des Kindes schützt, unterstützt nicht nur die Fachliteratur, sondern auch die Stellung des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF). Siehe dazu: *Hodgkin Newell*, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, 2007, S. 105.; *Samantha Besson*, Enforcing the Child's Right to Know Her Origins: Contrasting Approaches Under the Convention on the Rights of the Child and the European Convention on Human Rights, in: *International Journal of Law, Policy and the Family* 21 (2007), S. 137–159 (140f.); *Cohen* (Fn. 2), S. 526f.

31 Absichtlich wird zwischen der genetischen und der biologischen Elternschaft unterschieden. Obwohl der genetische/biologische Vater des Kin-

des immer derselbe Mann ist (in unserem Fall der Samenspender), kann es passieren, dass als genetische und biologische Mutter zwei unterschiedliche Frauen betrachtet werden können. Das ist das Ergebnis der Anwendung der Reproduktionstechnologien, die ermöglichen, diese zwei Arten der Mutterschaft künstlich zu separieren. Praktisch geht es vor allem um die Leihmutterschaft, bei der eine Leihmutter das Kind austragen kann, obwohl es mit ihr genetisch nicht verbunden ist, weil es mithilfe einer Spenderin gezeugt und danach in die Gebärmutter der Leihmutter übertragen wurde. Darum ist es möglich, die genetische, biologische, soziale und rechtliche Elternschaft (Mutterschaft) zu unterscheiden.

32 *Hodgkin Newell* (Fn. 30), S. 105.

33 Staatliches Handeln umfasst hierbei sowohl die Prävention (im Kontext mit dem System der sozialen Sicherheit) als auch die Verbesserung der Zugänglichkeit der Institute, die im Bereich der Ersatzfamilienbetreuung verwendet werden.

34 *Valc* (Fn. 26), S. 755–776.

Im Gegenteil muss man auch die Meinungen ablehnen, nach denen die Möglichkeit der Realisierung des Rechts des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung von nationalen Vorschriften abhängig wäre. Wenn ein Staat als Vertragspartei gesetzliche Barrieren schafft, die es in der Praxis ganz unmöglich machen, dem Kind Informationen über die Identität der genetischen/biologischen Eltern zur Verfügung zu stellen, verstößt ein solches Vorgehen gegen Art. 7 der UN-Kinderrechtskonvention. Das gilt auch für die Anonymität im Rahmen der Samen- und Eizellenspende, falls sie als eine der obligatorischen Bedingungen für die Verwendung dieses Verfahrens im Bereich der Fortpflanzungsmedizin festgesetzt wird.³⁵

Eine gegensätzliche Auslegung würde gegen den Sinn der Regelung und gegen die Vertragsverpflichtung des Staates verstoßen. Diese Folgerung kann man auch aus Art. 7 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention ableiten, der wie folgt lautet:

„Die Vertragsstaaten stellen die Verwirklichung dieser Rechte im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und mit ihren Verpflichtungen aufgrund der einschlägigen internationalen Übereinkünfte in diesem Bereich sicher, insbesondere für den Fall, dass das Kind sonst staatenlos wäre.“

Obwohl einzelne Staaten Vorbehalte beim Beitritt oder bei der Ratifikation des bestimmten Rechtsdokuments anbringen konnten³⁶, ist zu beachten, dass solche Vorbehalte mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens nicht unvereinbar sein dürfen, um entsprechende Wirkungen zu haben (Art. 51 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention). Darum muss man fragen, ob ein

³⁵ Ibid.

³⁶ Zum Art. 7 der UN-Kinderrechtskonvention gibt es die Vorbehalte folgender Staaten: Luxemburg, Die Vereinigten Arabischen Emirate, Malaysia, die Tschechoslowakei (die Tschechische und die Slowakische Republik als Nachfolgestaaten). Siehe dazu: Convention on the Rights of the Child - Declarations and Reservations, abrufbar unter: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en (zuletzt besucht am 25. Oktober 2022).

Vorbehalt zur analysierten Regelung zulässig sein sollte, falls er sich ohne Zweifel nicht nur gegen das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung, sondern auch gegen das Wohl des Kindes nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention richtet, was als Hauptprinzip dieses Übereinkommens betrachtet werden kann.³⁷

IV. Das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung und seine Kollision mit Rechten anderer Personen in der Judikatur des EGMR

1. *Kenntnis der eigenen Abstammung als Teil des Rechts auf Privat- und Familienleben*

Wie es anhand der Analyse des Art. 7 der UN-Kinderrechtskonvention erklärt wurde, hat auch das künstlich gezeugte Kind das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung, also das Recht, seine genetische/biologische Herkunft zu entdecken. Auf der anderen Seite sollte man reflektieren, dass dieses Recht auf internationaler oder europäischer Ebene nicht immer deutlich verankert werden muss. Im Gegenteil ist es im Kontext anderer Menschenrechtskonventionen notwendig, das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung von der Existenz anderer Rechte abzuleiten. Das gilt auch für die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³⁸, die im Jahr 1950 vom Europarat verabschiedet wurde. Heutzutage stellt sie eines der wichtigsten regionalen Rechtsdokumente dar, die vom EGMR interpretiert werden.

Im Zusammenhang mit dem Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung, das in der EMRK nicht ausdrücklich verankert ist, muss vor allem das Recht jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familien-

³⁷ Zur Bedeutung und Anwendung des Prinzips des Kindeswohls siehe auch: UNHRC, Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, 2008, S. 14.

³⁸ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, UNTS Bd. 213, S. 221; BGBl. 2014 II, S. 1034f.

lebens nach Art. 8 dieses Rechtsdokuments berücksichtigt werden. Dies basiert auf der Tatsache, dass es sich um das Recht handelt, das vom EGMR extensiv interpretiert wird. Tatsächlich sind mit diesem Rechts unterschiedliche Aspekte des Privat- und Familienlebens verbunden, beispielsweise Fragen, die mit der Entstehung und Unterhaltung von zwischenmenschlichen Beziehungen zusammenhängen.³⁹ Dazu gehören auch die sexuellen Verhältnisse und die Entscheidungen jeder Person über die eigene Reproduktion⁴⁰ oder darüber, ob sie Kinder haben möchte oder nicht.⁴¹ Aus diesem Grund hängt das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens auch eng mit der Problematik der Fortpflanzungsmedizin und mit den dadurch entstandenen Beziehungen zusammen.⁴²

2. Die bisherige Rechtsprechung des EGMR und ihre analoge Anwendung im Bereich der anonymen Samen- oder Eizellspende

Obwohl das Recht auf Wissen der Umstände der eigenen Empfängnis und Geburt als Teil des Rechts auf Privat- und Familienleben betrachtet werden kann, gibt es keine Urteile, in denen der EGMR direkt konstatiert hätte, dass die (obligatorische) anonyme Samen- und Eizellspende gegen das Recht des künstlich gezeugten Kindes verstoße, seine genetische/biologische Herkunft zu erfahren.⁴³ Gleichzeitig kann man

nicht zum Schluss kommen, dass das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung bis dato überhaupt nicht in der Judikatur des EGMR behandelt wurde. Im Prinzip ist es nämlich möglich, mit den rechtlichen Standpunkten des EGMR zu anderen Themen zu arbeiten, die mit dem Recht jeder Person (jedes Kindes) auf Kenntnis der eigenen Abstammung in Zusammenhang stehen. Konkret geht es um bisherige Rechtsfälle im Bereich der Anerkennung der Elternschaft und anonymer Geburten, in denen die Kollision zwischen dem Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung und den Rechten seiner genetischen/biologischen Eltern berücksichtigt wurde.⁴⁴ Zentral war hierbei die Frage, nach welchen Kriterien die Einschränkung des Rechts des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung (zum Vorteil anderer Menschenrechte) als verhältnismäßig betrachtet werden kann.⁴⁵

Die Problematik der Anerkennung der Elternschaft war Gegenstand vieler Beschwerden, mit denen der EGMR in der Vergangenheit konfrontiert war. An dieser Stelle sollen jedoch nicht einzelne Sachverhalte detailliert wiedergegeben werden. Vielmehr gilt es, die Hauptargumente des EGMR in bestimmten Urteilen zu identifizieren, um sie anschließend in die rechtliche Bewertung der anonymen Samen- und Eizellspende einbeziehen zu können. Im Kontext der Bestimmung des Vaters ist der EGMR mehrmals zum Schluss gekommen, dass die Rechte aller betroffenen Personen (des Kindes und des vermutlichen Vaters) berücksichtigt werden müssen. Dazu gehört auch die positive Verpflichtung des Staates,

39 EGMR, *Niemietz ./. Deutschland* (13710/88), Urteil vom 16. Dezember 1992, Rn. 29.

40 EGMR, *Dudgeon ./. Vereinigtes Königreich* (7525/76), Urteil vom 24. Februar 1983.

41 EGMR, *Evans ./. Vereinigtes Königreich* (6339/05), Urteil vom 10. April 2007, Rn. 73.

42 *Tomáš Doležal*, Právo na heterologní IVF jako součást ochrany práva na respektování rodinného a soukromého života podle čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech?, in: *Journal of Medical Law and Bioethics* 2 (2012), S. 1–12 (5).

43 In diesem Zusammenhang werden zwei Rechtsfälle diskutiert (EGMR, *Gauwin-Fournis ./. Frankreich* (21424/16) und EGMR, *Silliau ./. Frankreich* (45728/17)), die mit dieser Problematik (im Kontext mit der französischen Gesetzgebung) verbunden sind und noch nicht entschieden wur-

den. Siehe dazu: Parliamentary Assembly (Fn. 5); *Andrea Mulligan*, Anonymous gamete donation and Article 8 of the European Convention on Human Rights: The case for incompatibility, in: *Medical Law International* 22 (2022), S. 119–146 (119).

44 Darüber hinaus werden auch die Rechte anderer Personen (z. B. der sozialen Eltern) oder öffentliche Interessen berücksichtigt. Konkret wird betont, dass es wichtig sei, genug Spender:innen zu haben, um potentiellen (unfruchtbaren) Paaren die künstliche Befruchtung zu ermöglichen, was zum Vorteil der ganzen Gesellschaft sein sollte.

45 *Jakub Valc*, Právo na život a biomedicína, 2020 (E-Book – ohne Paginierung).

prozedurale Mittel zu schaffen, die es dem Kind ermöglichen, die rechtliche Bestimmung des Vaters auch gegen den Willen des vermutlichen Vaters, der nicht kooperiert, zu erreichen. In diesem Zusammenhang hat der EGMR betont, dass das Wissen um die biologische Herkunft, die auch mit weiteren potentiellen Verwandtschaftsverhältnissen einhergeht, eine wichtige Rolle bei der Formierung der eigenen Identität spielen kann.⁴⁶ Allerdings kann es als Verletzung des Rechts jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens nach Art. 8 der EMRK betrachtet werden, falls ein Mann seine rechtliche Vaterschaft aus formellen Gründen nicht leugnen kann, obwohl er mit dem Kind genetisch nicht verbunden ist.⁴⁷

Die Herausforderung besteht also letztlich darin, die Kollision zwischen der biologischen und der rechtlichen Elternschaft, einschließlich der entsprechenden Kollision zwischen den individuellen Menschenrechten und betroffenen öffentlichen Interessen, verhältnismäßig zu lösen.⁴⁸ Das gilt auch für anonyme Geburten, die in manchen europäischen Staaten legalisiert werden. Im Prinzip geht es um die Situationen, in denen die persönlichen Daten der Schwangeren anonymisiert werden, um deren Identität zu verheimlichen. Falls die Anonymisierung zur Gänze erfolgt, bedeutet das, dass ihr Kind keinerlei Informationen über sie bekommen kann. Dies beschreibt das gleiche menschenrechtliche Problem, das schon oben umrissen wurde, denn das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung kollidiert hier mit dem Recht der Mutter auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Wie schon angedeutet wurde, ist der EGMR der Meinung, dass beide Menschenrechte respektiert werden müssen, daher gilt es, eine Balance zu finden. Um diesen Ansatz exemplarisch vorzuführen, können

zwei Rechtsfälle herangezogen werden, die vom EGMR im Kontext mit der französischen bzw. italienischen Gesetzgebung entschieden wurden. Nach der italienischen Regelung können Schwangere gänzlich unbekannt bleiben, was bedeutet, dass das Kind keine Informationen über seine biologische Mutter erhalten kann, unabhängig davon, ob diese identifiziert werden könnte oder nicht. Dies hat der EGMR als eine unangemessene Einschränkung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung betrachtet.⁴⁹ Im Gegenteil dazu wurde die französische Regelung vom EGMR nicht beanstandet, weil sie es ermöglicht, dem Kind einzelne Informationen über die Mutter zur Verfügung zu stellen, sofern sie deren Anonymität nicht verletzen.⁵⁰ Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, die Identität ex post bekannt zu machen, falls die betroffene Frau damit einverstanden ist. Dadurch werden grundsätzlich die Menschenrechte beider Personen respektiert,⁵¹ obwohl es sich nicht ganz vermeiden lässt, dass sie sich in Einzelfällen gegenüber stehen.⁵²

V. Auf dem Weg zur „De-Anonymisierung“

Die Analyse der betrachteten Menschenrechtskonventionen und der Judikatur des EGMR führt zu dem Schluss, dass das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung eng mit dem Wissen um seine genetische/biologische Herkunft verbunden ist. Wie dieses Recht auf nationaler Ebene respektiert wird, hängt nicht nur mit der Problematik der Bestimmung des Vaters und jener der heimlichen Geburten, sondern auch mit der Regulierung der Samen- und Eizellspende zusammen. Obwohl es

46 EGMR, *Mikulić ./. Kroatien* (53176/99), Urteil vom 7. Februar 2002, Rn. 65.

47 Siehe dazu z. B.: EGMR, *Mizzi ./. Malta* (26111/02), Urteil vom 12. Januar 2006, Rn. 114; EGMR, *Paulík ./. Slowakei* (10699/05), Urteil vom 10. Oktober 2006, Rn. 45–47.

48 Valc (Fn. 45).

49 EGMR, *Godelli ./. Italien* (33783/09), Urteil vom 25. September 2012, Rn. 55–57.

50 EGMR, *Odièvre ./. Frankreich* (42326/98), Urteil vom 13. Februar 2003, Rn. 48–49.

51 Mit der gesetzlichen Möglichkeit der Anonymität der Schwangeren ist auch das öffentliche Interesse verbunden, die Abtreibungen zu minimalisieren.

52 EGMR, *Odièvre ./. Frankreich* (42326/98), Urteil vom 13. Februar 2003, Rn. 48–49.

sich danach um ein Menschenrecht handelt, das auch als ein Bestandteil des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 der EMRK eingeschränkt werden kann, um einzelne Menschenrechte anderer Personen oder das öffentliche Interesse zu schützen, muss diese Einschränkung verhältnismäßig sein. Im Hinblick auf das besprochene Thema sollte betont werden, dass die völlige Anonymität im Rahmen der Samen- und Eizellenspende mit diesem Recht nicht vereinbar ist, weil sie keine der oben dargestellten Ausnahmen und speziellen Bedingungen vorsieht. Somit ist es für das Kind in diesem Fall nicht möglich, sein Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu realisieren. Auch wenn der EGMR die Unzulässigkeit der anonymen Samen- und Eizellenspende in seiner Rechtsprechung noch nicht deklariert hat, wäre eine kritische Beurteilung die logische Erweiterung seiner bisherigen Rechtsprechung.

Nicht außer Acht zu lassen ist zudem die Tendenz, für Samen- und Eizellenspende das Prinzip der „Offenen Identität“ durchzusetzen. Diese Tatsache kann auch vom Vergleich der nationalen Regulierungen der europäischen Staaten abgeleitet werden, die demonstrieren, welcher Ansatz dominiert. Gleichzeitig sind auch entsprechende Stellungnahmen der zuständigen Behörden des Europarates zu berücksichtigen, die ebenfalls eine Art De-Anonymisierung unterstützen.⁵³ Trotzdem trifft die individuelle Entscheidung letztlich der nationale Gesetzgeber. Um diese Situation zu ändern, gibt es also zwei Möglichkeiten: Erstens könnte der EGMR eines der schon erwarteten Urteile erlassen und darin deutlich festschreiben, dass die Anonymität im Rahmen der Samen- und Eizellenspende zur unzulässigen Verletzung des Rechts des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung führt. Zweitens ist es möglich zu erwarten, dass die EU-Geweberichtlinie früher oder später zugunsten der Samen- und Eizellenspende

nach dem Prinzip der „Offenen Identität“ geändert wird, wodurch die nationalen Regulierungen harmonisiert würden. Auf der anderen Seite lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob und in welcher Fassung diese Änderung angenommen würde. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass jede Richtlinie eher teleologische Normen enthält, die ein allgemeines Ziel oder einen Rechtsrahmen setzen, um einen Spielraum für Mitgliedstaaten zu lassen. Dabei ist wichtig, dass eine mögliche Abwägung der Mitgliedstaaten sich auf die Auswahl der Möglichkeiten beschränken muss, die kollidierenden Menschenrechte zu berücksichtigen, ohne die Möglichkeit zu geben, eines dieser Rechte weiter zu ignorieren.⁵⁴

VI. Fazit

Dieser Beitrag hatte die Absicht, die problematischen Aspekte der Anonymität im Rahmen dieses Verfahrens zu besprechen. Zuerst wurde die Regulierung der Samen- und Eizellenspende auf europäischer und nationaler Ebene analysiert. Dadurch wurde aufgezeigt, dass die entsprechende EU-Geweberichtlinie keine klare Antwort zur Verfügung stellt, ob und inwieweit einzelne Mitgliedstaaten die Gesetze im Bereich der Samen- oder Eizellenspende auf dem Prinzip der Anonymität konzipieren können. Aus diesem Grund gibt es unterschiedliche Ansätze der europäischen Staaten. Neben einigen nationalen Regulierungen, die obligatorisch feststellen, dass die Identität des:der Spender:in dem künstlich gezeugten Kind oder seinen gesetzlichen Vertreter:innen unter konkreten Bedingungen bekannt gegeben werden muss, vertreten andere Staaten den Ansatz, dass die Spender:innen gänzlich anonym bleiben müssen. Demzufolge könnte das Kind keinerlei Informationen über seine genetische/biologische Herkunft erhalten. Basierend auf der Ana-

53 Hier geht es darum, solche Informationen über die Samen- und/oder Eizellenspende:innen verfügbar zu machen, was nicht als absolutes Verbot der Anonymität im Rahmen dieses Verfahrens verstanden werden kann. Siehe dazu: Parliamentary Assembly (Fn. 6).

54 Potentiell käme auch eine Lösung in Betracht, bei der die Identität des:der Spender:in anonym bleibt, obwohl das Kind diejenigen Informationen erhält, nach denen die beteiligten Personen (genetische Eltern) nicht identifiziert werden können (z. B. Geburtsort, Nationalität, Konfession etc.). Siehe dazu: *Valc* (Fn. 26), S. 760–762.

lyse der UN-Kinderrechtskonvention wurde deutlich, dass dies zur Verletzung des Rechts des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung führt. Darüber hinaus könnte eine solche Regulierung gegen die Judikatur des EGMR verstoßen, der mehrmals konstatiert hat, dass das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung als ein Bestandteil des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK betrachtet werden muss. Obwohl es möglich ist, dieses Recht einzuschränken, um Rechte anderer Personen oder öffentliche Interessen zu schützen, muss diese Einschränkung verhältnismäßig sein, was die Konzeption der absoluten Anonymität im Rahmen der Samen- und Eizellspende im Prinzip nicht erfüllt. Trotzdem wurde daran erinnert, dass die aktuelle und noch nicht abgeschlossene Diskussion letztlich nur durch eine klare Stellungnahme des EGMR oder durch eine Harmonisierung innerhalb der Europäischen Union beendet werden kann.

Nach Ansicht des Autors sollte diese Harmonisierung vor allem das Wohl des Kindes berücksichtigen, welches keinen Einfluss auf die Bedingungen hat, unter denen es gezeugt wird, auch wenn diese Umstände seine gesamte weitere Entwicklung beeinflussen. Natürlich sollen auch die Interessen und Rechte der an der Fortpflanzung betei-

ligten Personen (Spender:innen) nicht völlig außer Acht gelassen werden. Im Gegensatz zum Kind können sie jedoch eine autonome und informierte Entscheidung darüber treffen, ob sie ihr genetisches Material für Reproduktionszwecke zur Verfügung stellen wollen oder nicht. Außerdem führt die Anwendung des Grundsatzes der „Offenen Identität“ nicht dazu, dass das Kind einen Rechtsanspruch darauf hat, den:die Spender:in zu kontaktieren und einen engen Kontakt mit ihm:ihr herzustellen. In der Regel handelt es sich nur um die Übermittlung relevanter Informationen, einschließlich einer damit verbundenen Anweisung, die Privatsphäre nicht nur des:der Spender:in, sondern auch seiner:ihrer Familienangehörigen zu respektieren. Abgesehen davon könnte auch ein Kompromiss in Betracht gezogen werden, bei dem nur Informationen, die keine Identifizierung des:der Spender:in ermöglichen, an das Kind weitergegeben werden, es sei denn, der:die Spender:in stimmt ausdrücklich der vollen Offenlegung seiner:ihrer Identität zu. Eine solche Lösung würde zwar die rechtlichen Möglichkeiten des Kindes einschränken, aber zugleich den Aspekt der Verhältnismäßigkeit stärken und damit auch die Chancen auf eine gesetzliche Verankerung erhöhen.

Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2022 – Teil I: Staatenberichte

Navin Mienert

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Allgemeines aus dem Jahre 2022
- III. Staatenberichtsverfahren

I. Einführung

Dieser Beitrag führt die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen fort.¹

Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen wacht als Quasi-Justizorgan über die Einhaltung der Normen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte² (im Folgenden Zivilpakt). Der Zivilpakt wurde am 16. Dezember 1966 in New York geschlossen. Er verbürgt die Menschenrechte der ersten Generation. Mit der 35. Ratifikation trat er am 23. März 1976 in Kraft. Die Umsetzung und Einhaltung der Normen sind zum Großteil den Staaten selbst überlassen. Als Vertragsüberwachungsorgan wurde gemäß Art. 28 Abs. 1 der Menschenrechtsausschuss (im Folgenden Ausschuss) eingerichtet. Er setzt sich aus 18 unabhängigen Mitgliedern zusammen. Die Mitglieder müssen gemäß Art. 28 Abs. 2 Staatsangehörige der Vertragsstaaten sein; zudem soll es sich bei den Mitgliedern um Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen handeln, die über

anerkannte Sachkompetenz auf dem Gebiet der Menschenrechte verfügen. Sie werden gemäß Art. 28 Abs. 3 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig und werden durch die Vertragsstaaten für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt. Bei den Wahlen der Ausschussmitglieder ist gemäß Art. 31 Abs. 1 auf eine gerechte geografische Verteilung der Herkunftsstaaten zu achten; es sollen unterschiedliche Kulturformen und Rechtssysteme vertreten sein.

Der Ausschuss ist mit drei Verfahrensarten betraut: dem obligatorischen Staatenberichtsverfahren nach Art. 40, dem fakultativen Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 41 (von dem bislang noch kein Gebrauch gemacht wurde³) und dem Individualbeschwerdeverfahren, welches im 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt⁴ (im Folgenden FP I) geregelt ist. Ergänzend zu den Verfahren gibt der Ausschuss regelmäßig Empfehlungen zur Auslegung und Konkretisierung der im Zivilpakt verbürgten Rechte in Form von Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*). Diese richten sich an alle Vertragsstaaten. Sie sollen bei der Interpretation und Umsetzung einzelner Normen behilflich sein und können zugleich als Bewertungsmaßstab durch den Ausschuss herangezogen werden.⁵ Bisher

1 Siehe zur Berichterstattung über das Jahr 2021: *Theresa Lanzl*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2021 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2022, S. 27–40.

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 Stand: Januar 2023, vgl. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#interstate> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

4 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

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

hat der Ausschuss 37⁶ Allgemeine Bemerkungen auf Grundlage von Art. 40 Abs. 4 verabschiedet.

Die Sitzungen des Ausschusses finden gemäß Regel 2 Nr. 1 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses⁷ drei Mal pro Jahr statt. Mit der 134. Sitzung vom 28. Februar bis 25. März fand nach beinahe zwei Jahren von aufgrund der Covid-19-Pandemie rein online oder hybrid abgehaltenen Sitzungen die erste wieder umfassend in Präsenz abgehaltene Sitzung in Genf statt.⁸ Auch die 135. Sitzung vom 27. Juni bis 27. Juli sowie die 136. Sitzung vom 10. Oktober bis 4. November wurden wieder in Präsenz in Genf durchgeführt.

II. Allgemeines aus dem Jahre 2022

1. Ratifizierungen im Jahr 2022

Im Jahr 2022 sind dem Zivilpakt keine weiteren Staaten beigetreten, so dass der Pakt weiterhin in 173 Staaten⁹ gilt. Das FP I wurde 2022 von Marokko ratifiziert, wodurch Individualbeschwerden nach dem FP I nunmehr gegen 117 Vertragsstaaten¹⁰ eingelegt werden können. Dem 2. Fakultativprotokoll

(im Folgenden FP II)¹¹ vom 15. Dezember 1989, das die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hat, ist im Jahr 2022 Kasachstan beigetreten. Dieses gilt somit in 90 Vertragsstaaten.¹²

2. Sitzungen im Jahr 2022

Mit der Eröffnung seiner 134. Sitzung erklärte der Ausschuss seine fortlaufende Unterstützung zum Reformprozess für die Verbesserung der Arbeitsweise der VN-Vertragsorgane.¹³ Es wurde zudem hervorgehoben, dass der Ausschuss unter den VN-Vertragsorganen einzuordnen ist, die sich besonders offen für Vorschläge im Reformprozess gezeigt haben, wie beispielsweise für die Einführung des gemeinsamen Berichtskalenders, der die Staatenberichtsverfahren vor den einzelnen Vertragsausschüssen koordiniert.¹⁴

Ein prägendes Thema der 135. Sitzung war der Rückstand des Ausschusses von mehr als 1 000 Mitteilungen.¹⁵ Es wurde die Sorge geäußert, dass der Rückstand die Fähigkeit des Ausschusses, sein Mandat zu erfüllen, gefährden könne.¹⁶ Damit das Vertrauen der Staaten und Rechteinhaber in die Effizienz der Verbesserung der Kommunikation gestärkt werden könne, wurde die Hoffnung kundgetan, dass das Sekretariat

6 Stand: Januar 2023, vgl. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

7 Für das Jahr 2022 einschlägige Verfahrensordnung: Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der Fassung vom 4. Januar 2021, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.12. (im Folgenden VerfO).

8 Press release, Human Rights Committee Opens One Hundred and Thirty-Fourth Session, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/02/human-right-committee-opens-one-hundred-and-thirty-fourth-session> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

9 Stand: Januar 2023, vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

10 Stand: Januar 2023, vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-5&chapter=4&clang=_en (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

11 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.

12 Stand: Januar 2023, vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-12&chapter=4&clang=_en (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

13 Siehe hierzu grundlegend *Helmut Volger*, Die Stärkung der Vertragsorgane im UN-Menschenrechtssystem, in: MRM 2015, S. 107–116.

14 Press release (Fn. 8).

15 Press release, Human Rights Committee Opens One-Hundred and Thirty-Fifth Session, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/human-rights-committee-opens-one-hundred-and-thirty-fifth-session> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

16 Ibid.

auf vorgebrachte Vorschläge eingehen werde.¹⁷ Die Ausschussvorsitzende bestätigte, dass der Rückstand im Rahmen des Treffens der Vorsitzenden der Vertragsorgane im Juni 2022 thematisiert wurde.¹⁸

Der Ausschuss nahm im Laufe seiner 135. Sitzung auch die von den Vertragsstaaten auf dem gemeinsamen 12. informellen Treffen, an dem nach einer Verzögerung von zwei Jahren durch die Covid-19-Pandemie über 60 Vertragsstaaten teilnahmen, zum Ausdruck gebrachte Wertschätzung und Unterstützung ermutigt zur Kenntnis.¹⁹

Der Ausschuss eröffnete seine 136. Sitzung am 20. Welttag gegen die Todesstrafe und vermerkte einen positiven Trend zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe, in dem sich auch der Einfluss der allgemeinen Bemerkung Nr. 36 zum Recht auf Leben²⁰ sowie der Empfehlungen und Rechtsprechung des Ausschusses bemerkbar machen würden.²¹

Mit dem Ende der 136. Sitzung verabschiedete sich die Ausschussvorsitzende Photini Pazartzis (Griechenland), die nach acht Jahren zusammen mit sechs weiteren Ausschussmitgliedern zum Ende des Jahres 2022 aus dem Ausschuss ausschied.²²

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Press release, Human Rights Committee Concludes One Hundred and Thirty-fifth Session, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/human-rights-committee-concludes-one-hundred-and-thirty-fifth-session-after> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

20 General Comment No. 36, Article 6: Right to life, UN-Dok. CCPR/C/GC/36 vom 3. September 2019.

21 Press release, Human Rights Committee Opens One Hundred and Thirty-Sixth Session, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/human-right-committee-opens-one-hundred-and-thirty-sixth-session> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

22 Press release, Human Rights Committee concludes one hundred and thirty-sixth session, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/news/2022/11/human-rights-committee-concludes-one-hundred-and-thirty-sixth-session-after-adopting> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

III. Staatenberichtsverfahren

1. Einführung

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. A ein Jahr nach Inkrafttreten des Zivilpakts dem Ausschuss einen Erstbericht (*Initial Report*) vorzulegen und im Folgenden gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. B nach Aufforderung durch den Ausschuss periodische Folgeberichte (*Periodic Reports*) einzureichen. Im Staatenbericht wird dargelegt, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten zur Gewährleistung der Rechte des Zivilpaktes getroffen haben.²³ Im Rahmen eines vereinfachten Berichtsverfahrens²⁴ erhält der Vertragsstaat zudem eine Liste mit relevanten Themen (*List of Issues Prior to Reporting – LOIPR*). Daraus ergibt sich zum einen eine Leitlinie zum Verfassen ihres Berichts, zum anderen sind die Staaten dann von der zusätzlichen Einreichung einer schriftlichen Antwort in Bezug auf die Themenliste befreit. Sodann erstellt eine Task Force aus drei bis fünf Ausschussmitgliedern eine Liste an Fragen zu Problemen (*List of Issues*), die – am besten schriftlich – zu Beginn der Sitzung beantwortet werden sollen. Im Anschluss beginnt die Erörterung im Rahmen eines konstruktiven Dialogs mit den Delegierten des betreffenden Staates. Die Ergebnisse des Berichtsverfahrens fasst der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) zusammen. Am Ende seiner Abschließenden Bemerkungen stellt der Ausschuss einige Punkte heraus und fordert den Staat nach Regel 75 Nr. 1 VerfO dazu auf, über Fortschritte in diesem Bereich nunmehr innerhalb von drei Jahren²⁵ zu berichten (sog. Follow-up-Verfahren). Für die Auswertung ist ein Sonderberichterstatter zuständig.

23 Siehe näher zum Staatenberichtsverfahren: Consolidated Guidelines for State Reports under the International Covenant on Civil and Political Rights, UN-Dok. CCPR/C/66/GUI/Rev.2 vom 26. Februar 2001; *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 3. Auflage 2016, S. 369–371, Rn. 857–868.

24 Siehe im Detail: UN-Dok. CCPR/C/99/4 vom 29. September 2010.

25 UN-Dok. CCPR/C/161 vom 23. Dezember 2021, Nr. 7.

2. Thematische Schwerpunkte

Im Beobachtungszeitraum wurden wie gewöhnlich einige der Berichte verspätet eingereicht. Explizit erwähnt hat der Ausschuss dies bei zwei Staaten.²⁶ Bei Nichtvorlage hat der Menschenrechtsausschuss nach Regel 71 VerFO die Kompetenz, die Situation selbstständig ohne Vorlage eines Erst- oder Folgeberichts zu untersuchen, was er im Beobachtungszeitraum jedoch nicht in Anspruch nehmen musste. Allerdings hat der Ausschuss sein Bedauern ausgedrückt, dass die Russische Föderation und Nicaragua sich nicht am konstruktiven Dialog mit ihm beteiligt hätten. Er hat sie in diesem Kontext daran erinnert, dass die Verpflichtung nach Art. 40 des Zivilpaktes, Berichte vorzulegen, die Erwartung mit sich bringt, dass die Vertreter der Vertragsstaaten bei den Sitzungen des Ausschusses anwesend sind, wenn ihre Berichte geprüft werden.

Die Corona-Pandemie wirkte sich weiterhin thematisch auf die Staatenberichte im Beobachtungszeitraum aus. So thematisierte der Ausschuss in fünf Staatenberichtsverfahren ausführlich die in Reaktion auf die Covid-19-Pandemie verhängten Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit.²⁷ Zudem attestierte der Ausschuss, dass sich die Menschenrechtssituation von vulnerablen Gruppen, darunter Frauen²⁸, Kinder²⁹, Migrant:innen³⁰ und Personen in Haftanstalten³¹, seit Ausbruch der Pandemie verschlechtert habe. Vielerorts habe die Pandemie zudem negative Effekte auf die Umsetzung bestimmter Paktrechte, wie das Recht auf Privatsphäre³², die Bewegungs-

freiheit³³, die Meinungsäußerungsfreiheit³⁴ oder die Versammlungsfreiheit³⁵ gehabt.

Zahlreiche internationale Dokumente wurden von den einzelnen Vertragsstaaten ratifiziert oder traten für diese in Kraft: Das FP II³⁶; das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe³⁷; das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie³⁸; das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten³⁹; das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend eines Mitteilungsverfahrens⁴⁰; das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁴¹; das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁴²; das Übereinkommen über

26 Luxemburg, Nicaragua.

27 Kambodscha, Israel, Georgien, Kirgisistan, Irland.

28 Äthiopien, Kirgisistan, Philippinen, Russische Föderation, Irland.

29 Äthiopien, Philippinen.

30 Katar, Russische Föderation, Irland.

31 Kambodscha, Kirgisistan, Philippinen.

32 Hongkong.

33 Georgien.

34 Kambodscha.

35 Hongkong, Macau, Irland.

36 Fn. 11; Nicaragua.

37 Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN-Dok. A/RES/57/199 vom 18. Dezember 2002; Nicaragua, Luxemburg.

38 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, UN-Dok. A/RES/54/263 vom 25. Mai 2000; Luxemburg, Äthiopien.

39 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, UN-Dok. A/RES/54/263 vom 25. Mai 2000; Luxemburg, Äthiopien.

40 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, UN-Dok. A/RES/66/138 vom 27. Januar 2012; Irland.

41 Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN-Dok. A/RES/61/106 vom 13. Dezember 2006; Luxemburg, Kirgisistan, Irland.

42 Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN-Dok. A/RES/61/106 vom 13. Dezember 2006; Georgien.

die Rechtsstellung von Staatenlosen⁴³; das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit⁴⁴; das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen⁴⁵; das Übereinkommen (Nr. 169) der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern⁴⁶; das Übereinkommen der Afrikanischen Union zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen in Afrika (Kampala-Konvention)⁴⁷; das Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika⁴⁸ und das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.⁴⁹

Im Rahmen der Punkte, die Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden, ließen

43 Convention relating to the Status of Stateless Persons vom 28. September 1954, UNTS Bd. 360, S. 117; BGBl. 1976 II, S. 473; Nicaragua.

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

45 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, UN-Dok. A/RES/61/177 vom 20. Dezember 2006; Luxemburg.

46 Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries of the International Labor Organization vom 27. Juni 1989, UNTS Bd. 1650, S. 383; BGBl. 2021 II, S. 494; Nicaragua.

47 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) vom 23. Oktober 2009, abrufbar unter https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala_convention.pdf (zuletzt besucht am 30. Januar 2023); Äthiopien.

48 African Union Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa vom 11. Juli 2003, abrufbar unter https://au.int/sites/default/files/treaties/37077-treaty-charter_on_rights_of_women_in_africa.pdf (zuletzt besucht am 30. Januar 2023); Äthiopien.

49 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe Treaty Series No. 210 vom 11. Mai 2011; Georgien, Luxemburg.

sich zudem einige Schwerpunkte erkennen. Fälle von Gewalt gegen Frauen, insbesondere ein Anstieg an Fällen häuslicher Gewalt, wurden in mehreren Staaten kritisiert.⁵⁰ Auch starke Einschränkungen der Meinungs- sowie der Versammlungsfreiheit wurden in einigen Staaten mit Besorgnis beobachtet.⁵¹ Vielerorts wurden ferner die Bedingungen in Hafteinrichtungen⁵² und die Situation von Arbeitsmigrant:innen⁵³ thematisiert. Einen Schwerpunkt bildeten zudem rechtsstaatliche Versäumnisse. So wurde die Bekämpfung der Korruption⁵⁴, die Unabhängigkeit der Justiz⁵⁵ sowie die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahlen⁵⁶ gefordert.

3. Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten

Im Berichtszeitraum 2022 setzte sich der Menschenrechtsausschuss während seiner drei Sitzungen mit der Menschenrechtslage in 17 Vertragsstaaten auseinander. Zum Schwerpunkt der folgenden Zusammenfassung wurden jene Punkte der Abschließenden Bemerkungen gemacht, die der Ausschuss auch zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gewählt hat.

– 134. Sitzung –

Die 134. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 28. Februar bis 25. März in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Bolivien, Kambodscha, Irak, Israel und Katar.

50 Bolivien, Uruguay, Äthiopien.

51 Kambodscha, Luxemburg, Äthiopien, Kirgistan, Philippinen, Russische Föderation, Hongkong, Macau.

52 Uruguay, Philippinen.

53 Katar, Macau.

54 Kambodscha, Georgien.

55 Bolivien, Uruguay, Nicaragua.

56 Kambodscha, Katar, Georgien, Nicaragua.

Bolivien

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁵⁷ zu Boliviens viertem Bericht⁵⁸ begrüßt der Ausschuss die Verabschiedung legislativer und institutioneller Maßnahmen auf nationaler Ebene, darunter das standardisierte Protokoll für die fachliche Betreuung von Opfern von Menschenhandel und Menschenschmuggel sowie eine Verordnung über die Einrichtung des Plurinationalen Dienstes für Frauen und für die Abschaffung des Patriarchats. Positiv vermerkt der Ausschuss zudem gesetzliche Initiativen zu der Wahrheitskommission, dem Ombudsmann, der Thematik der Geschlechtsidentität, der Verringerung der Arbeitsbelastung im Strafjustizsystem sowie dem Kinder- und Jugendgesetzbuch. Darüber hinaus würdigt der Ausschuss die Einrichtung der Dekade für die afrobolivianische Bevölkerung sowie Gesetzesvorhaben zum Plurinationalen Dienst für Opferhilfe und der Plurinationalen Pflichtverteidigerstelle.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 15, 21 und 27.

Der Ausschuss zeigt sich beunruhigt über die weite Verbreitung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Er fordert daher den Vertragsstaat in Punkt 15 dazu auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die finanziellen, technischen und personellen Mittel für die Verhütung dieser Gewalt, den Schutz der Frauen, die Bestrafung der Täter und die Wiedergutmachung für die Opfer bereitzustellen. Zudem müsse sichergestellt werden, dass alle Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch trans Frauen schützen und dass Opfern landesweit unverzüglich angemessene Unterstützung und Schutz gewährt werde. Daher fordert der Ausschuss die Erleichterung und Förderung der Einreichung von Beschwerden durch die Opfer und die Gewährleistung, dass alle Gewalttaten gegen Frauen und Mädchen unverzüglich, gründ-

lich und unparteiisch untersucht werden, sowie die Vermeidung einer erneuten Viktimisierung der Opfer während der Ermittlungen. Schließlich appelliert er an den Vertragsstaat, so bald wie möglich die Definitionen von Vergewaltigung und Unzucht mit Minderjährigen zu ändern, um sie mit den einschlägigen internationalen Standards in Einklang zu bringen.⁵⁹

In Punkt 21 äußert der Ausschuss seine Besorgnis über Berichte, wonach Menschenhandel und Zwangsarbeit weiterhin verbreitet blieben und die Verurteilungen im Verhältnis zu den Beschwerden sehr gering seien. Er fordert den Vertragsstaat deshalb dazu auf, seine Bemühungen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels und der Zwangsarbeit zu intensivieren und sicherzustellen, dass Fälle unverzüglich, gründlich und unparteiisch untersucht, angemessen bestraft sowie umfassende Wiedergutmachungen geleistet werden. Des Weiteren müssten Präventions- und Sensibilisierungskampagnen, insbesondere auch für die zuständigen staatlichen Mitarbeiter, fortgesetzt und verstärkt sowie ausreichende finanzielle, technische und personelle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zudem müssten die Bemühungen, die Opfer zu identifizieren und ihnen angemessenen Schutz und Hilfe zu gewähren, verdoppelt werden. Zuallerletzt fordert der Ausschuss, die Annahme der neuen plurinationalen Politik und des neuen multisektoralen Plans zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels zu beschleunigen.⁶⁰

Der Ausschuss begrüßt die Bemühungen des Vertragsstaates das Justizsystem zu reformieren, zeigt sich allerdings in Punkt 27 weiterhin besorgt über dessen Zustand, insbesondere hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz. Er fordert daher die Bemühungen zur Gewährleistung der vollen Autonomie, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Richter:innen und Staatsanwält:innen und zur Sicherstellung, dass

57 UN-Dok. CCPR/C/BOL/CO/4 vom 22. März 2022.

58 UN-Dok. CCPR/C/BOL/4 vom 13. Dezember 2018.

59 Violence against women, Nr. 14, 15.

60 Trafficking in persons and forced labour, Nr. 20, 21.

diese ihre Aufgaben frei von Druck und Einmischung jeglicher Art wahrnehmen können, zu verdoppeln sowie den Reformprozess zu beschleunigen. Dementsprechend müssten einerseits sofortige und wirksame Maßnahmen zur Verhütung, Bekämpfung und angemessenen Bestrafung von Korruptionshandlungen ergriffen und andererseits die Auswahl-, Beurteilungs-, Disziplinar- sowie Entlassungsverfahren reformiert werden, sodass sie von einer unabhängigen Stelle in transparenter Weise auf der Grundlage öffentlicher und objektiver Kriterien durchgeführt würden. Zudem müsse sichergestellt werden, dass die Justiz im ganzen Land, auch in den ländlichen Gebieten, funktioniere und die Plurinationale Pflichtverteidigerstelle über ausreichende finanzielle, technische und personelle Mittel verfüge, um ihre Arbeit im ganzen Land rechtzeitig und angemessen ausführen zu können.⁶¹

Kambodscha

Auf Grundlage des dritten Staatenberichts Kambodschas⁶² erließ der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen.⁶³ Er hebt darin einige legislative und exekutive Maßnahmen positiv hervor, wie beispielsweise das Gesetz über die Jugendgerichtsbarkeit sowie den zugehörigen strategischen und operativen Plan. Zudem würdigt er eine Verordnung zu Jugendrehabilitationszentren. Darüber hinaus begrüßt der Ausschuss den dritten nationalen Aktionsplan zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und die Einrichtung des Nationalen Ausschusses gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Ferner nimmt er den nationalen Strategieplan zur Sicherstellung, dass jede Person über eine legale Identität verfügt, positiv zur Kenntnis.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 9, 35 und 39 gewählt.

Der Ausschuss drückt in Punkt 9 seine Besorgnis über das Ausbleiben der Durchsetzung effektiver Antikorruptionsmaßnahmen aus. Demnach solle der Vertragsstaat seine Anstrengungen zur Verhinderung und Beseitigung von Korruption und Straflosigkeit auf allen Ebenen verstärken. Korruptionsfälle müssten unabhängig und gründlich untersucht, die Verantwortlichen ordnungsgemäß vor Gericht gestellt und angemessen bestraft sowie die Opfer vollständig entschädigt werden. Zudem solle der Vertragsstaat einen angemessenen Schutz von Informanten, Zeugen und Opfern von Korruption gewährleisten.

In Punkt 35 bekräftigt der Ausschuss seine frühere Empfehlung zum Recht auf freie Meinungsäußerung und fordert den Vertragsstaat auf, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung im Einklang mit Art. 19 des Zivilpakts und der allgemeinen Bemerkung Nr. 34 des Ausschusses zum Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung⁶⁴ frei ausüben kann. Dem folgend fordert der Ausschuss den Vertragsstaat dazu auf, die strafrechtliche Verfolgung sowie weitere Schikane und Einschüchterungsversuche gegen Journalist:innen, Menschenrechtsverteidiger:innen und andere Akteur:innen der Zivilgesellschaft zu unterbinden. Darüber hinaus ermahnt der Ausschuss den Vertragsstaat, seine einschlägigen Gesetze auf eine Vereinbarkeit mit Art. 19 des Zivilpakts hin zu überprüfen, wie beispielsweise den Straftatbestand der Verleumdung, das Pressegesetz oder auch Gesetzesentwürfe zur Cyberkriminalität und zum Zugang zu Informationen.⁶⁵

Schließlich zeigt sich der Ausschuss beunruhigt hinsichtlich der Situation der politischen Partizipation im Vertragsstaat und fordert ihn auf, seine Wahlvorschriften und -praktiken in Einklang mit den Vorgaben des Zivilpaktes, insbesondere Art. 25, zu

61 Administration of justice, Nr. 26, 27.

62 UN-Dok. CCPR/C/KHM/3 vom 2. April 2019.

63 UN-Dok. CCPR/C/KHM/CO/3 vom 22. und 23. März 2022.

64 General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN-Dok. CCPR/C/GC/34 vom 12. September 2011.

65 Freedom of expression, Nr. 34, 35.

bringen. Dafür müsse er alle willkürlichen Verhaftungen von Mitgliedern und Anhängern von Oppositionsparteien sowie alle Akte der Belästigung, Einschüchterung und Gewalt, inklusive willkürlich eingeleiteter Verfahren, gegen sie beenden und alle Vorwürfe in diese Richtung gründlich und unabhängig untersuchen lassen. Zudem müsse die uneingeschränkte Wahrnehmung des Wahlrechts und die Gewährleistung eines gleichberechtigten, freien und transparenten Wahlkampfes sowie einer pluralistischen politischen Debatte, unter anderem durch die Erleichterung friedlicher Demonstrationen und Versammlungen, sichergestellt werden. Dementsprechend solle der Vertragsstaat die Justiz- und Wahlmechanismen zur Gewährleistung eines fairen Wahlprozesses stärken.⁶⁶

Irak

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen⁶⁷ zum sechsten Staatenberichts des Irak⁶⁸ mehrere legislative und institutionelle Maßnahmen wie unter anderem die Verabschiedung des nationalen Menschenrechtsplans für 2021–2025, die Einrichtung eines ständigen Ausschusses zur Untersuchung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene und anderen schwerwiegenden Straftaten sowie eines nationalen Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung internationaler Empfehlungen. Zudem begrüßt er gesetzliche Initiativen zu überlebenden Jesidinnen, der Hohen Wahlkommission, Gefangenen und Häftlingen sowie dem Obersten Justizrat und lobt die Einführung einer nationalen Kinderschutzstrategie im Jahr 2017.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens sind die Punkte 9, 17 und 21.

In Punkt 9 empfiehlt der Ausschuss, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um alle gemeldeten Fälle von Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der Fälle von

Sexualdelikten, zügig zu untersuchen, strafrechtlich zu verfolgen – insbesondere die Vorwürfe des gewaltsamen Verschwindenlassens, der willkürlichen Inhaftierung, der Folter und anderer Gewalt – sowie den Opfern eine vollständige Wiedergutmachung zukommen zu lassen. Zudem müsse die rasche Verabschiedung und Umsetzung des Gesetzentwurfs über den Schutz von Personen vor dem gewaltsamen Verschwindenlassen gewährleistet werden.⁶⁹

Der Ausschuss fordert in Punkt 17, die erforderlichen Schritte zur Sicherstellung einer Vereinbarkeit der nationalen Antiterrorismusgesetze und -strategien mit internationalen Menschenrechtsstandards zu unternehmen. Dafür müssen insbesondere der Begriff des „Terrorismus“ genauer definiert sowie die Einschränkung der Verwendung anonymer Aussagen, die uneingeschränkte Beteiligung von Opfern und Zeugen an Gerichtsverfahren und die uneingeschränkte Einhaltung der Garantien für faire Verfahren gewährleistet werden.⁷⁰

In Punkt 21 mahnt der Ausschuss den Vertragsstaat, die Verabschiedung des Antifoltergesetzes zu beschleunigen und konkrete Maßnahmen zur Verhütung von Folter und Misshandlung zu ergreifen, unter anderem durch Schulungsprogramme für Polizei und Justiz sowie durch Sensibilisierungsprogramme für Inhaftierte. Des Weiteren müsse der Vertragsstaat die unverzügliche, unabhängige und gründliche Untersuchung aller derartigen Vorwürfe gewährleisten und dementsprechend auch sicherstellen, dass Geständnisse, die unter Verletzung von Art. 7 des Zivilpaktes erlangt wurden, von den Gerichten unter keinen Umständen akzeptiert würden. Schließlich fordert der Ausschuss die Durchführung unangekündigter Besuche von Inspektionsgremien in Haftanstalten und die Weiterverfolgung der sich daraus ergebenden Empfehlungen.⁷¹

66 Participation in public affairs, Nr. 38, 39.

67 UN-Dok. CCPR/C/IRQ/CO/6 vom 23. März 2022.

68 UN-Dok. CCPR/C/IRQ/6 vom 5. August 2019.

69 Fight against impunity and past human rights violations, Nr. 8, 9.

70 Counter-terrorism measures, Nr. 16, 17.

71 Prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Nr. 20, 21.

Israel

Der Ausschuss begrüßt den fünften Bericht Israels⁷². In seinen Abschließenden Bemerkungen⁷³ hebt er unter anderem folgende legislative, politische und institutionelle Maßnahmen hervor: einen Regierungsbeschluss, der darauf abzielt, die Vielfalt und die Einbeziehung der arabischen Bevölkerung in den privaten und öffentlichen Sektor im Jahr 2021 zu fördern sowie Änderungen des Strafrechts, durch die rassistische Motive als erschwerender Umstand für den Straftatbestand des Mordes anerkannt werden, wie auch Änderungen des Prozesskostenhilfegesetzes, die den Opfern schwerer Sexualstraftaten während des gesamten Straf- und Verwaltungsverfahrens kostenlosen Rechtsbeistand gewähren.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss die Punkte 9, 29 und 43 gewählt.

In Punkt 9 wird der Vertragsstaat dazu angehalten, seine Bemühungen um die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtseinrichtung, in welcher der Pluralismus seiner Mitglieder und die Vielfalt seiner Zusammensetzung sicherstellt ist, zu verstärken und gleichzeitig Organisationen der Zivilgesellschaft die Teilnahme an diesem Prozess zu ermöglichen.⁷⁴

Der Ausschuss bekräftigt in Punkt 29 seine frühere Empfehlung zur Verhängung eines absoluten Verbots der Folter, unter anderem durch die Aufnahme einer Definition von Folter in seine Gesetzgebung und durch die Streichung des Begriffs der „Notwendigkeit“ als mögliche Rechtfertigung für das Verbrechen der Folter. Außerdem sollte der Vertragsstaat einen unabhängigen und wirksamen Überwachungsmechanismus für alle Hafteinrichtungen in seinem Hoheitsgebiet und in den besetzten Gebieten einrichten, alle Verhöre in den Einrichtungen des israelischen Sicherheitsdienstes in Bild und Ton dokumentieren sowie si-

72 UN-Dok. CCPR/C/ISR/5 vom 11. Oktober 2019.

73 UN-Dok. CCPR/C/ISR/CO/5 vom 22. März 2022.

74 National human rights institution, Nr. 8, 9.

cherstellen, dass diese Dokumentation vor Gericht als Beweismittel verwendet werden kann.⁷⁵

Auch in Punkt 43 bekräftigt und wiederholt der Ausschuss seine frühere Empfehlung, Abstand zu nehmen von Räumungen und Abrissverfügungen auf der Grundlage diskriminierender Planungspolitiken, -gesetze und -praktiken, die Palästinenser:innen und auch Beduin:innen im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem, betreffen würden. Der Vertragsstaat solle sein Planungs- und Zoneneinteilungssystem sowie sein Baugenehmigungssystem überprüfen und reformieren, um Zwangsräumungen und Abrisse zu verhindern und Verfahrensgarantien und ein ordnungsgemäßes Verfahren gegen diese zu gewährleisten.⁷⁶

Katar

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁷⁷ zum ersten Bericht Katars⁷⁸ nimmt der Ausschuss eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen positiv zur Kenntnis. Hierzu zählen Gesetzesänderungen betreffend die Einreise, die Ausreise und den Aufenthalt von Ausländer:innen, die Erhöhung der Strafen für Verstöße gegen das Lohnschutzsystem, den Mindestlohn, die Ausreise von Arbeitnehmer:innen ohne Genehmigung und das politische Asyl.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 21, 23 und 45.

Der Vertragsstaat wird in Punkt 21 zur Einführung eines Moratoriums, der Abschaffung der Todesstrafe sowie dem Beitritt zum FP II⁷⁹ aufgefordert. Falls die Todesstrafe beibehalten wird, sollte der Vertrags-

75 Prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Nr. 28–33.

76 Demolition and forced eviction in the West Bank, including East Jerusalem, Nr. 42, 43.

77 UN-Dok. CCPR/C/QAT/CO/1 vom 21. März 2021.

78 UN-Dok. CCPR/C/QAT/1 vom 21. August 2019.

79 Fn. 11.

staat vorrangig alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sie nur für die schwersten Verbrechen verhängt wird, die eine vorsätzliche Tötung beinhalten, wobei die allgemeine Bemerkung Nr. 36 des Ausschusses zum Recht auf Leben⁸⁰ zu berücksichtigen ist. Der Vertragsstaat solle auch geeignete Sensibilisierungsmaßnahmen durchführen, um die öffentliche Meinung für die Abschaffung der Todesstrafe zu mobilisieren.⁸¹

In Punkt 23 hält der Ausschuss den Vertragsstaat dazu an, seine Bemühungen zur Verhinderung des Todes von Arbeitsmigrant:innen, auch auf Baustellen, zu intensivieren. Dafür solle er die wirksame Durchsetzung der Maßnahmen, die zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeiter:innen ergriffen wurden, sowie die Durchsetzung des Rechtsrahmens für die Untersuchung von Vorfällen am Arbeitsplatz und die Entschädigung der Familien gewährleisten.⁸²

Schließlich drückt der Ausschuss seine Bedenken zum im Jahr 2021 verabschiedeten Wahlrecht aus. Der Vertragsstaat müsse gemäß Punkt 45 sein Wahlrecht in vollem Umfang mit dem Zivilpakt in Einklang bringen, insbesondere durch die Aufhebung der Beschränkungen für eingebürgerte katarische Staatsbürger:innen, um somit allen Bürger:innen den gleichen Genuss der in Art. 25 des Zivilpakts anerkannten Rechte zu garantieren.⁸³

- 135. Sitzung -

Die 135. Sitzung fand im Zeitraum vom 27. Juni bis 27. Juli in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Hongkong, Macau, Georgien, Irland, Luxemburg und Uruguay.

80 Fn. 20.

81 Death penalty, Nr. 20, 21.

82 Deaths among migrant workers, Nr. 22, 23.

83 Participation in public affairs, Nr. 44, 45.

Hongkong

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁸⁴ zum vierten Bericht Hongkongs⁸⁵ begrüßt der Ausschuss die Verabschiedung mehrerer Änderungen zur Diskriminierungsgesetzgebung, unter anderem zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, außerdem die Einsetzung einer Kinderkommission, die langfristige Ziele und strategische Leitlinien für die ganzheitliche Entwicklung und die wichtigen Entwicklungsstufen von Kindern formulieren soll, sowie die Einführung eines gesetzlichen Vaterschaftsurlaubs und eines einheitlichen Screening-Mechanismus zur Feststellung von Ansprüchen auf Schutz vor Ausweisung, Rückführung oder Auslieferung aus Hongkong in ein anderes Land.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 14, 42 und 50 gewählt.

Der Ausschuss nimmt die Zusicherung der Delegation positiv zur Kenntnis, dass bei der Ausarbeitung künftiger Rechtsvorschriften öffentliche Konsultationen durchgeführt werden sollen. Er fordert in Punkt 14 allerdings um konkrete Schritte zur Aufhebung des geltenden Gesetzes über die nationale Sicherheit zu unternehmen und in der Zwischenzeit von der Anwendung des Gesetzes abzusehen, und zum anderen, dass der Gesetzgebungsprozess zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes über die nationale Sicherheit inklusiv und transparent mit freier, offener und angemessener Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werde. Es müsse zudem sichergestellt werden, dass das neue Gesetz vollständig mit den Vorgaben des Zivilpaktes vereinbar sei.⁸⁶

In Punkt 42 drückt der Ausschuss seine Bedenken hinsichtlich des Zustands der freien Meinungsäußerung aus. Der Vertragsstaat solle alle Verfahren gegen Journalist:innen

84 UN-Dok. CCPR/C/CHN-HKG/CO/4 vom 22. Juli 2022.

85 UN-Dok. CCPR/C/CHN-HKG/4 vom 19. September 2019.

86 National Security Law, Nr. 12-14.

und Einzelpersonen, wie beispielsweise Politiker:innen, Akademiker:innen, Menschenrechtsverteidiger:innen, die wegen der Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung angeklagt sind, einstellen und ihnen eine angemessene Entschädigung zukommen lassen. Darüber hinaus sollte er die redaktionelle Unabhängigkeit aller Medien gewährleisten und Journalist:innen vor Einschüchterung und Angriffen schützen sowie alle derartigen Fälle untersuchen.⁸⁷

Schließlich fordert der Ausschuss in Punkt 50, alle Maßnahmen zu unterlassen, die geeignet sind, die Ausübung der Vereinigungsfreiheit einzuschränken, und ein sicheres Umfeld für die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen, einschließlich der Gewerkschaften und Studierendenvereinigungen, zu gewährleisten. Zudem sollte der Vertragsstaat sicherstellen, dass Vertreter:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht aufgrund des Gesetzes über die nationale Sicherheit angeklagt oder in anderer Form schikaniert würden, wenn sie mit dem Ausschuss für die laufende Überprüfung sowie mit anderen internationalen Menschenrechtsmechanismen zusammenarbeiteten.⁸⁸

Macau

Auf Grundlage des zweiten Berichts Macaus⁸⁹ erließ der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen⁹⁰. Darin begrüßt er folgende legislativen Maßnahmen: das Gesetz zur Verhinderung und Bekämpfung häuslicher Gewalt, erfolgte Änderungen des Strafgesetzbuchs, die Kinderpornografie unter Strafe stellen und den Anwendungsbereich von Straftaten im Zusammenhang mit Kinderprostitution erweitern, die Erhöhung der Anzahl der Tage für den Mutterschaftsurlaub, die Einführung des Vaterschaftsurlaubs sowie das Gesetz über den Mindestlohn.

87 Freedom of expression, Nr. 41–44.

88 Freedom of association, Nr. 49, 50.

89 UN-Dok. CCPR/C/CHN-MAC/2 vom 19. September 2019.

90 UN-Dok. CCPR/C/CHN-MAC/CO/2 vom 22. Juli 2022.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss die Punkte 25, 33 und 39 vorgesehen.

In Punkt 25 thematisiert der Ausschuss die Situation von Arbeitsmigrant:innen. Der Vertragsstaat wird angehalten, ihren Schutz, insbesondere im Hausangestelltenverhältnis, zu verbessern, indem wirksame Beschwerdemechanismen für die Meldung von Missbrauch und Ausbeutung, auch im Zusammenhang mit den überhöhten Vermittlungsgebühren, bereitgestellt und alle Fälle von Ausbeutung und Missbrauch gründlich untersucht sowie strafrechtlich verfolgt werden.⁹¹

Der Ausschuss fordert in Punkt 33 den Zugang, die Überwachung, einschließlich der Massenüberwachung durch das öffentliche CCTV-System, und die Abhörmaßnahmen mit dem Zivilpakt, insbesondere Art. 17, in Einklang zu bringen und die strikte Einhaltung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit zu gewährleisten. Der Vertragsstaat sollte unabhängige Kontrollmechanismen für die Überwachungs- und Abhörmaßnahmen einrichten, um Missbrauch zu verhindern und sicherzustellen, dass jeder Eingriff in das Recht auf Privatsphäre einer vorherigen gerichtlichen Genehmigung bedarf. Darüber hinaus müssten alle Berichte über Missbrauch gründlich untersucht und den Opfern der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln ermöglicht werden.⁹²

Schließlich sieht der Ausschuss in Punkt 39 Handlungsbedarf hinsichtlich der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit. Der Vertragsstaat sollte im Lichte von Art. 21 des Zivilpaktes und der allgemeinen Bemerkung Nr. 37 des Ausschusses über das Recht, sich friedlich zu versammeln,⁹³ alle Gesetze und Praktiken, die friedliche Versammlungen regeln, überprüfen und sicherstellen, dass alle auferlegten Beschränkungen mit den strengen Anforderungen des Zivilpaktes

91 Migrant workers, Nr. 24, 25.

92 Right to privacy, Nr. 32, 33.

93 General Comment No. 37, Article 21: Right of peaceful assembly, UN-Dok. CCPR/C/GC/37 vom 17. September 2020.

übereinstimmen sowie unbestimmte Begriffe nicht zu willkürlichen Auslegungen genutzt werden, die das Recht auf Versammlungsfreiheit unangemessen einschränken können. Des Weiteren müsse das Recht auf Versammlungsfreiheit für alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsstatus gewährleistet werden. Schließlich solle der Vertragsstaat klare und öffentlich zugängliche Leitlinien entwickeln, um sicherzustellen, dass die Verwendung von Aufzeichnungsgeräten durch Polizeibeamt:innen während Versammlungen mit internationalen Standards zum Schutz der Privatsphäre vereinbar ist und keine abschreckende Wirkung auf die Teilnahme an Versammlungen hat.⁹⁴

Georgien

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁹⁵ zum fünften Bericht Georgiens⁹⁶ begrüßt der Ausschuss eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen, darunter die Verabschiedung des Jugendstrafgesetzbuches, die Änderungen der Zivil-, Straf- und Verwaltungsprozessordnungen, welche darauf abzielen, die Auffassungen der Menschenrechtsvertragsorgane der Vereinten Nationen wirksam umzusetzen, und das Gesetzbuch über die Rechte des Kindes. Weiterhin lobt er die Änderungen des georgischen Gesetzes zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung, durch welche Belästigung und sexuelle Belästigung definiert werden, außerdem das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie den Nationalen Aktionsplan für den Schutz der Menschenrechte für den Zeitraum 2018–2020. Der Ausschuss nimmt ferner positiv zur Kenntnis, dass der Vertragsstaat dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁹⁷ im Jahr 2021 und dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häus-

licher Gewalt⁹⁸ im Jahr 2017 beigetreten ist bzw. diese ratifiziert hat.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 12, 22 und 50.

In Punkt 12 wird der Vertragsstaat dazu angehalten, seine Bemühungen zur Verhinderung und Beseitigung von Korruption und Straflosigkeit auf allen Ebenen zu verstärken. Insbesondere solle er alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sämtliche Fälle von Korruption unverzüglich, unabhängig und unparteiisch zu untersuchen sowie strafrechtlich zu verfolgen, Informant:innen besser zu schützen, Interessenkonflikten vorzubeugen, etwaige Verstöße aufzudecken und an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten, Good Governance, Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Auftragswesen zu fördern sowie beamtete Personen, Politiker:innen, die Geschäftswelt und die breite Öffentlichkeit für die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Korruption zu sensibilisieren.⁹⁹

Der Ausschuss fordert in Punkt 22 den Vertragsstaat auf, sicherzustellen, dass sein nationaler Rechtsrahmen für Notfälle, einschließlich derjenigen, die sich auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit beziehen, mit allen Bestimmungen des Zivilpaktes in Einklang steht. Etwaige Maßnahmen sollten unbedingt erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zu den Anforderungen der Situation stehen sowie zeitlich, geografisch und materiell begrenzt sein. Zudem sollte der Vertragsstaat auch seine Bemühungen verstärken, im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie allen, einschließlich Angehörigen von Minderheiten, einen effektiven Zugang zu Impfstoffen zu ermöglichen.¹⁰⁰

In Punkt 50 sieht der Ausschuss Handlungsbedarf im Bereich des Rechts auf politische Teilhabe und fordert, dass der volle

94 Right of peaceful assembly, Nr. 38, 39.

95 UN-Dok. CCPR/C/GEO/CO/5 vom 22. Juli 2022.

96 UN-Dok. CCPR/C/GEO/5 vom 14. Februar 2020.

97 Fn. 42.

98 Fn. 49.

99 Anti-corruption measures, Nr. 11, 12.

100 State of emergency and COVID-19 response, Nr. 21, 22.

Genuss dieses Rechts auch Kandidat:innen der Opposition zuteilwird, sowie dass der Vertragsstaat seine Wahlvorschriften und -praktiken in vollen Einklang mit dem Zivilpakt, einschließlich Art. 25, bringt. Insbesondere solle er sicherstellen, dass alle Anschuldigungen wegen Unregelmäßigkeiten bei Wahlen unverzüglich, wirksam und unabhängig untersucht würden, die Transparenz der Wahlkampffinanzierung erhöht, eine ausgewogene politische Vertretung in den Wahlausschüssen gewährleistet und eine Kultur des politischen Pluralismus, unter anderem durch ein sicheres Umfeld für die Arbeit von Journalist:innen, geschaffen werde.¹⁰¹

Irland

Der Ausschuss begrüßt den fünften Bericht¹⁰² Irlands. In seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁰³ hebt er folgende legislative Maßnahmen positiv hervor: das Gesetz zur Information über das geschlechtsspezifische Lohngefälle; das Gesetz über Belästigung, schädigende Kommunikation und damit verbundene Straftaten; die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs; die strafrechtliche Erfassung von Korruptionsdelikten; die Aufhebung des Straftatbestands der Veröffentlichung oder Äußerung blasphemischer Inhalte; Änderungen der gesetzlichen Regelungen zur Adoption, der Ehe und familiärer Beziehungen. Darüber hinaus begrüßt der Ausschuss die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁰⁴ im Jahr 2018 und des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention betreffend eines Mitteilungsverfahrens¹⁰⁵ im Jahr 2014.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss die Punkte 12, 18 und 42 gewählt.

In Punkt 12 fordert der Ausschuss die volle Anerkennung der Menschenrechtsverletzungen in den Institutionen der Magdalenen-Wäschereien, der Kinder- sowie der Mutter- und Säuglingsheime und die Einrichtung eines Mechanismus, um Straflosigkeit zu bekämpfen und das Recht auf Wahrheit für alle Opfer zu garantieren. Der Vertragsstaat solle sich insbesondere verstärkt darum bemühen, die Beschwerdemechanismen für die Opfer auszubauen und sie zu sensibilisieren, um alle Missbrauchsvorwürfe gründlich und unter Berücksichtigung der Menschenrechte, der Überlebenden und des Traumas zu untersuchen sowie strafrechtlich zu verfolgen. Zudem müssten allen Opfern umfassende und wirksame Rechtsbehelfe garantiert und alle Hindernisse für den Zugang zu ihnen beseitigt werden.¹⁰⁶

Der Ausschuss hält den Vertragsstaat in Punkt 18 dazu an, seine Anstrengungen zur Bekämpfung von Hassreden und der Aufstachelung zu Diskriminierung oder Gewalt, unter anderem aus Gründen der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion, der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität, im Einklang mit den Art. 19 und 20 des Zivilpakts und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 des Ausschusses zu den Rechten der Meinungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung¹⁰⁷ zu verstärken. Dafür solle er die einschlägige Datenerhebung verbessern und wirksame Maßnahmen ergreifen, um Hassreden sowohl online als auch offline zu verhindern sowie zu sanktionieren. Darüber hinaus müsste der Vertragsstaat insbesondere seine Sensibilisierungsbemühungen verstärken, um die Achtung der Menschenrechte und die Toleranz gegenüber der Vielfalt zu fördern, sowie die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Hassverbrechen sicherstellen und seinen Behörden geeignete Schulungen zum Umgang mit Hassreden und Hassverbrechen anbieten.¹⁰⁸

101 Participation in public affairs, Nr. 49, 50.

102 UN-Dok. CCPR/C/IRL/5 vom 23. September 2019.

103 UN-Dok. CCPR/C/IRL/CO/5 vom 22. Juli 2022.

104 Fn. 41.

105 Fn. 40.

106 Accountability for past human rights violations, Nr. 11–14.

107 Fn. 64.

108 Non-discrimination, hate speech and hate crime, Nr. 15–18.

Schließlich bekräftigt der Ausschuss seine frühere Empfehlung zur Religionsfreiheit¹⁰⁹, wonach der Vertragsstaat in Erwägung ziehen sollte, einerseits konkrete Schritte zur Änderung seiner Verfassung zu unternehmen, die einen religiösen Eid für die Übernahme höherer öffentlicher Ämter vorschreibt, und andererseits konfessionsfreie Schulen einzurichten, um eine säkulare Bildung zu ermöglichen. Ferner müssten weitere gesetzliche Änderungen die Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung in einer Weise sicherstellen, die alle Formen der Diskriminierung in den Bereichen Bildung und Gesundheit ausschließt.¹¹⁰

Luxemburg

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen¹¹¹ zum vierten Bericht Luxemburgs¹¹² eine Reihe legislativer und institutioneller Maßnahmen. Zu nennen sind insbesondere Gesetzesinitiativen zur Organisation der nationalen Datenschutzkommission und dem allgemeinen Datenschutzrahmen, der Bekämpfung der Ausbeutung der Prostitution, der Zuhälterei und des Menschenhandels zu sexuellen Zwecken, der Erleichterung des Erwerbs der Staatsbürgerschaft, der Verringerung der Staatenlosigkeit, der geschlechtlichen Lohngleichheit sowie der Einrichtung eines interministeriellen Menschenrechtsausschusses und eines Zentrums für Gleichbehandlung. Darüber hinaus erkennt der Ausschuss die Ratifikation bzw. den Beitritt zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen¹¹³, dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt¹¹⁴, dem Übereinkommen zur Verminderung

der Staatenlosigkeit¹¹⁵, dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹¹⁶, dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie¹¹⁷, dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten¹¹⁸ und dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹¹⁹ positiv an.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 12, 16 und 26 gewählt.

In Punkt 12 wird der Vertragsstaat aufgefordert, seine Maßnahmen zur Beendigung der Durchführung irreversibler medizinischer Eingriffe, insbesondere chirurgischer Interventionen, an intersexuellen Kindern, die noch nicht in der Lage sind, ihre freie und informierte Zustimmung zu geben, zu verstärken. Dafür solle er die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes beschleunigen und ein zentralisiertes System für die Erhebung einschlägiger Statistiken, auch über Rehabilitations- und Entschädigungsmaßnahmen, einrichten.¹²⁰

Der Ausschuss sieht zudem in Punkt 16 Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von Genitalverstümmelungen bei Frauen. Der Vertragsstaat solle demnach zügiger eine entsprechende nationale Strategie verabschieden, seine Aufklärungsbemühungen für gefährdete Bevölkerungsgruppen fortsetzen und das Datenerhebungssystem verbessern, um das Ausmaß des Phänomens zu erfassen, einschließlich der Zahl der eingereichten Beschwerden, der eingeleiteten Ermittlungen, der strafrechtlichen

109 UN-Dok. CCPR/C/IRL/CO/4 vom 23. Juli 2014, Nr. 21.

110 Freedom of religion, Nr. 41, 42.

111 UN-Dok. CCPR/C/LUX/CO/4 vom 20. Juli 2022.

112 UN-Dok. CCPR/C/LUX/4 vom 24. Januar 2020.

113 Fn. 45.

114 Fn. 49.

115 Fn. 44.

116 Fn. 41.

117 Fn. 38.

118 Fn. 39.

119 Fn. 37.

120 Sexual orientation, gender identity and intersex persons, Nr. 11, 12.

Verfolgung und der Verurteilungen sowie der Informationen über Hilfs-, Entschädigungs- und Rehabilitationsmaßnahmen für die Opfer.¹²¹

Zuallerletzt solle der Vertragsstaat gemäß dem Punkt 26 die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen ergreifen, um das Verbot von nicht angemeldeten Demonstrationen aufzuheben.¹²²

Uruguay

In seinen Abschließenden Bemerkungen¹²³ zum sechsten Bericht Uruguays¹²⁴ hebt der Ausschuss positiv hervor, dass der Vertragsstaat eine Abteilung für Geschlechterpolitik innerhalb des Innenministeriums eingerichtet, die Nationale Menschenrechtsinstitution und das Büro des Ombudsmanns mit der Suche nach den zwischen 1968 und 1985 inhaftierten und verschwundenen Personen beauftragt, ein Gesetz über die Anerkennung und den Schutz von Staatenlosen verabschiedet sowie Maßnahmen zur Prävention, zur Betreuung, zum Schutz und zur Wiedergutmachung mit dem Ziel der Beseitigung der Diskriminierung und Stigmatisierung von trans Personen ergriffen hat. Darüber hinaus begrüßt der Ausschuss die Verabschiedung von Gesetzen zur Verhinderung und Bekämpfung des Menschenhandels, zur geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen, zur Einstufung des Femizids als erschwerenden Umstand bei Mord sowie zur gleichberechtigten Beteiligung von Personen beiderlei Geschlechts an gewählten Gremien. Auch positiv hervorgehoben werden: die Umwandlung der 25. Strafverfolgungsbehörde von Montevideo in die Sonderstaatsanwaltschaft für Verbrechen gegen die Menschlichkeit; die Einführung des Rechtsmittels des Habeas Corpus, das Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer Behandlung oder menschenunwür-

digen Haftbedingungen schützen soll in die neue Strafprozessordnung; die Einrichtung der Arbeitsgruppe für Wahrheit und Gerechtigkeit, die sich mit der Straflosigkeit für zwischen 1968 und 1985 begangene Verbrechen befassen soll.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss die Punkte 15, 23 und 25 gewählt.

Der Ausschuss fordert in Punkt 15, dass der Vertragsstaat seine Bemühungen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich häuslicher und sexueller Gewalt, verstärkt und die erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die finanziellen, technischen und personellen Mittel bereitzustellen, die für die Verhütung dieser Gewalt, den Schutz der Frauen, die Bestrafung der Täter und die Entschädigung der Opfer erforderlich ist. Darüber hinaus müssten zuständige Personen, wie Richter:innen, Staatsanwält:innen, Pflichtverteidiger:innen sowie Mitarbeiter:innen der Strafverfolgung und des Gesundheits- und Sozialwesens eine angemessene Ausbildung erhalten, um Fälle von Gewalt gegen Frauen unter Berücksichtigung der Geschlechter- und Menschenrechtsperspektive aufdecken, bearbeiten und untersuchen zu können. Ferner müssten die Einreichung von Beschwerden durch die Opfer erleichtert, alle Gewalttaten gegen Frauen und Mädchen unverzüglich, gründlich und unparteiisch untersucht, die Verantwortlichen strafrechtlich verfolgt und die Opfer, gegebenenfalls auch ihre Familien, vollständig entschädigt werden.¹²⁵

In Punkt 23 hält der Ausschuss den Vertragsstaat an, seine Bemühungen zur Verbesserung der Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verstärken. Insbesondere müssten Personen in Untersuchungshaft getrennt von verurteilten Personen untergebracht, alle Todesfälle in der Haft untersucht, die Überbelegung und der hohe Prozentsatz von Personen in Untersuchungshaft wirksam verringert sowie

121 Female genital mutilation, Nr. 15, 16.

122 Right of peaceful assembly, Nr. 25, 26.

123 UN-Dok. CCPR/C/URY/CO/6 vom 20. Juli 2022.

124 UN-Dok. CCPR/C/URY/6 vom 26. Juni 2019.

125 Violence against women and domestic violence, Nr. 14, 15.

die Untersuchungshaft von Kindern und Jugendlichen so weit wie möglich vermieden werden. Zudem müsse der Vertragsstaat sicherstellen, dass die Haftbedingungen mit den Standard-Mindestregeln der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln)¹²⁶ und den Standard-Mindestregeln der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Peking-Regeln)¹²⁷ übereinstimmen.¹²⁸

Schließlich fordert der Ausschuss in Punkt 25 die Gewährleistung, dass der öffentliche Pflichtverteidigungsdienst hierarchisch und finanziell von der Justiz unabhängig sein sowie über angemessene finanzielle, technische und personelle Mittel verfügen müsse, um seine Arbeit im ganzen Land in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Normen für ein faires Verfahren durchführen zu können. Zudem fordert er die gründliche und unverzügliche Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung aller Fälle von polizeilichem Fehlverhalten.¹²⁹

- 136. Sitzung -

Die 136. Sitzung fand im Zeitraum vom 10. Oktober bis 4. November in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Äthiopien, Japan, Kirgisistan, Nicaragua, Philippinen und der Russischen Föderation.

Äthiopien

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen¹³⁰ zum zweiten Be-

richt Äthiopiens¹³¹ die folgenden legislativen Maßnahmen: Proklamationen, die unter anderem den institutionellen Rahmen für die gerichtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen festlegen, die die Unabhängigkeit und Autonomie der äthiopischen Menschenrechtskommission stärken sollen, die verschiedene Präventiv- und Korrekturmechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels einführen und die es Flüchtlingen ermöglichen, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, Zugang zur Grundschulbildung zu bekommen, einen Führerschein zu erwerben sowie Lebensereignisse legal zu registrieren. Ferner hebt der Ausschuss positiv hervor, dass der Vertragsstaat das Übereinkommen der Afrikanischen Union zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen in Afrika (Kampala-Konvention)¹³², das Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika¹³³, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten¹³⁴ sowie das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie¹³⁵ ratifiziert hat.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 14, 20 und 40.

In Punkt 14 drückt der Ausschuss seine Besorgnis über die weite Verbreitung von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen aus. Er fordert den Vertragsstaat auf, im Zusammenhang mit dem Konflikt im Norden des Landes die Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen aus dem gemeinsamen Untersuchungsbericht des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte

126 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), UN-Dok. A/RES/70/175 vom 17. Dezember 2015.

127 United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), UN-Dok. A/RES/40/33 vom 29. November 1985.

128 Treatment of persons deprived of their liberty, Nr. 22, 23.

129 Access to justice, independence of the judiciary and right to a fair trial, Nr. 24, 25.

130 UN-Dok. CCPR/C/ETH/CO/2 vom 31. Oktober 2022.

131 UN-Dok. CCPR/C/ETH/2 vom 22. Oktober 2019.

132 Fn. 47.

133 Fn. 48.

134 Fn. 39.

135 Fn. 38.

und der äthiopischen Menschenrechtskommission¹³⁶ zu beschleunigen, um allen Opfern sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt wirksamen Zugang zu Rehabilitation und Wiedergutmachung zu gewähren sowie weitere Verstöße zu verhindern. Darüber hinaus fordert er die Verstärkung der Umsetzung der Nationalen Strategie zur Bekämpfung traditioneller Praktiken wie auch des Nationalen Fahrplans zur Beendigung von Kinderheirat und Genitalverstümmelung bis 2025, unter anderem durch gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung diskriminierender Haltungen auf Gemeinschaftsebene, auch bei den Akteur:innen der gewohnheitsrechtlichen Systeme. Zudem solle der Vertragsstaat seine Maßnahmen zur Beendigung der Polygamie intensivieren und die wirksame Umsetzung der existierenden Rechtsvorschriften, die Polygamie verbieten, sicherstellen, unter anderem durch Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung in ländlichen Gebieten, in denen polygame Lebensformen noch weit verbreitet sind. Ferner müsse er Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe stellen, den Angehörigen der Justiz, der Staatsanwaltschaft und der Strafverfolgungsbehörden eine wirksame Schulung über Frauenrechte und geschlechtersensible Ermittlungs- und Vernehmungsverfahren in Fällen von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt zukommen lassen sowie die Sammlung und Veröffentlichung von Daten über Fälle von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt veranlassen.¹³⁷

Der Ausschuss fordert in Punkt 20 unverzügliche, unparteiische und wirksame Untersuchungen der mutmaßlichen Verstöße gegen die internationalen Menschenrechts-

normen und das humanitäre Völkerrecht, die im Zusammenhang mit dem Konflikt in der Region Tigray und den umliegenden Gebieten sowohl von nichtstaatlichen als auch von staatlichen Akteur:innen begangen wurden, um die Verantwortlichen zu ermitteln, strafrechtlich zu verfolgen, zu bestrafen und sicherzustellen, dass die Opfer Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und Entschädigungen haben. Der Vertragsstaat solle zudem Schritte unternehmen, um die Transparenz der Ermittlungen zu erhöhen, unter anderem durch die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse. Des Weiteren sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Sicherheit der von dem Konflikt betroffenen Bevölkerung zu gewährleisten, Menschenrechtsverletzungen durch Konfliktparteien zu verhindern sowie den uneingeschränkten und bedingungslosen Zugang der humanitären Hilfe zu allen vom Konflikt betroffenen Gebieten zu ermöglichen.¹³⁸

In Punkt 40 sieht der Ausschuss Handlungsbedarf hinsichtlich der Umsetzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in Übereinstimmung mit Art. 19 des Zivilpakts und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 des Ausschusses zum Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung¹³⁹. Dafür müssten Journalist:innen, Menschenrechtsverteidiger:innen, Regierungskritiker:innen und Aktivist:innen vor Schikanen, Angriffen oder unzulässigen Eingriffen in die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit sowie ihres Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung geschützt werden; es sei sicherzustellen, dass solche Handlungen unverzüglich, unabhängig und gründlich untersucht würden. Ferner müsse die Praxis ihrer Festnahme, Inhaftierung und strafrechtlichen Verfolgung, um sie von der freien Meinungsäußerung abzuhalten oder zu entmutigen, beendet werden. Auch sollten die Proklamation Nr. 1176/2020 über die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismusverbrechen und die Proklamation Nr. 1185/2020 über die Verhütung und Be-

136 Report of the Ethiopian Human Rights Commission (EHRC)/Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) Joint Investigation into Alleged Violations of International Human Rights, Humanitarian and Refugee Law Committed by all Parties to the Conflict in the Tigray Region of the Federal Democratic Republic of Ethiopia vom 3. November 2021, abrufbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/3947207> (zuletzt besucht am 30. Januar 2023).

137 Violence against women and harmful practices, Nr. 13, 14.

138 Right to life and protection of civilian populations, Nr. 19, 20.

139 Fn. 64

kämpfung von Hassreden und Desinformation überprüft und überarbeitet werden, um die Verwendung vager Begriffe und zu weit gefasste Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung zu vermeiden. Schließlich sei sicherzustellen, dass jede Beschränkung des Zugangs zu Internet- und Telefondiensten streng den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit entspricht und einer unabhängigen Aufsicht unterliegt.¹⁴⁰

Japan

Der Ausschuss begrüßt den siebten Bericht Japans¹⁴¹. In seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁴² hebt er positiv hervor, dass der Vertragsstaat unter anderem den Fünften Basisplan für die Gleichstellung der Geschlechter, das Gesetz über die Zahlung einer Pauschalentschädigung an Personen, welche sich eugenischen Operationen unterzogen haben, das Gesetz zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im politischen Bereich, die Änderung des Zivilgesetzbuchs, mit der das Mindestalter für die Eheschließung für Männer und Frauen angeglichen wurde, die teilweise Änderung des Strafgesetzbuchs in Bezug auf Sexualdelikte, die Änderung der Strafprozessordnung, welche neue Anforderungen an Vernehmungspraktiken vorsieht, einschließlich der obligatorischen Videoaufzeichnung von Vernehmungen bei bestimmten Arten von Straftaten, das Gesetz über die ordnungsgemäße Ausbildung von technischen Praktikanten und den Schutz von technischen Praktikanten sowie das Gesetz über besondere Bestimmungen für die Nebentätigkeit und die Arbeitszeiten von Justizvollzugsärzten verabschiedet hat. Zudem begrüßt der Ausschuss die Ausarbeitung einer umfassenden Politik zur Beschleunigung des Empowerments von Frauen.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss die Punkte 7, 33 und 45 gewählt.

In Punkt 7 fordert der Ausschuss zum wiederholten Male, eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution im Einklang mit den Pariser Grundsätzen¹⁴³ einzurichten und diese mit angemessenen finanziellen und personellen Mitteln auszustatten.¹⁴⁴

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat in Punkt 33, unverzüglich eine umfassende Asylgesetzgebung in Übereinstimmung mit den internationalen Standards zu verabschieden sowie alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass Eingewanderte nicht misshandelt würden. Dies solle unter anderem durch die Ausarbeitung eines Verbesserungsplans für die Behandlung in Gewahrsamseinrichtungen, einschließlich des Zugangs zu angemessener medizinischer Versorgung, in Übereinstimmung mit internationalen Standards erfolgen. Darüber hinaus gelte es, den inhaftierten Eingewanderten, die vorläufig entlassen werden, die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen sowie die Option zu prüfen, ihnen eine einkommensschaffende Tätigkeit zu ermöglichen. Zudem solle der Vertragsstaat sicherstellen, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung in der Praxis beachtet wird und dass alle Personen, die internationalen Schutz beantragen, Zugang zu einem unabhängigen Rechtsbehelfsverfahren mit aufschiebender Wirkung gegen ablehnende Entscheidungen erhalten. Auch sollten Alternativen zur Verwaltungshaft bereitgestellt, Schritte zur Einführung einer Höchstdauer für die Inhaftierung von Eingewanderten unternommen und weitere Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Inhaftierung nur für den kürzesten angemessenen Zeitraum und nur dann erfolgt, wenn einerseits die bestehenden Alternativen zur Verwaltungshaft ordnungsgemäß geprüft wurden und andererseits sichergestellt ist, dass die Eingewanderten in der Lage sind, ein Gericht anzurufen, das über die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung entscheidet. Ferner müsse eine angemessene

140 Freedom of expression, Nr. 39, 40.

141 UN-Dok. CCPR/C/JPN/7 vom 30. März 2020.

142 UN-Dok. CCPR/C/JPN/CO/7 vom 28. Oktober 2022.

143 National institutions for the promotion and protection of human rights, UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993.

144 National human rights institution, Nr. 6, 7.

Ausbildung der Grenzschutzbeamten und des Einwanderungspersonals gewährleistet werden, um die uneingeschränkte Achtung der Rechte von Asylbewerber:innen gemäß dem Zivilpakt und anderen geltenden internationalen Normen sicherzustellen.¹⁴⁵

Schließlich fordert der Ausschuss in Punkt 45 eine Verbesserung der Kinderrechte. Der Vertragsstaat sollte demzufolge seine Gesetzgebung und Praxis in vollem Einklang mit Art. 24 des Zivilpaktes bringen und Schutzmaßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, jegliche Diskriminierung sowie Stigmatisierung von Kindern zu beseitigen. Ferner solle er klare Kriterien für die Herausnahme von Kindern aus ihrer Familie gesetzlich festlegen und eine obligatorische gerichtliche Überprüfung für alle Fälle einführen, um festzustellen, ob eine Herausnahme gerechtfertigt ist. Der Vertragsstaat müsse sicherstellen, dass die Trennung eines Kindes von seinen Eltern nur als letztes Mittel und nur dann angewandt wird, wenn dies zu seinem Schutz und in seinem besten Interesse notwendig ist, nachdem die Meinung des Kindes und der Eltern gehört wurde. Schließlich müssten die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um angemessen auf Fälle elterlicher Kindesentführung zu reagieren, und sicherzustellen, dass Entscheidungen über das Sorgerecht für das Kind, ob in innerstaatlichen oder internationalen Fällen, dem Wohl des Kindes Rechnung tragen und in der Praxis vollständig umgesetzt werden.¹⁴⁶

Kirgisistan

In seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁴⁷ zum dritten Bericht Kirgisistans¹⁴⁸ begrüßt der Ausschuss eine Reihe von legislativen und institutionellen Initiativen. Dazu zählt die Verabschiedung der Verfassung am 5. Mai 2021, welche Bestimmungen über den

Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der im Zivilpakt verankerten Rechte, wie auch über den Stellenwert des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, in der innerstaatlichen Rechtsordnung enthält. Zudem begrüßt der Ausschuss eine Änderung über die staatlich garantierte Prozesskostenhilfe, die Verabschiedung des Präsidialdekrets über die staatliche Strategie zur Bekämpfung der Korruption und zur Beseitigung ihrer Folgen für den Zeitraum 2021–2024; die Annahme des Konzepts für die Entwicklung der zivilen Identität der kirgisischen Jarany in Kirgisistan für den Zeitraum 2021–2026; die Annahme des Plans zur Korruptionsbekämpfung im Justizwesen für den Zeitraum 2021–2024; die Einrichtung des nationalen Vermittlungsmechanismus für Opfer des Menschenhandels und die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁴⁹ durch den Vertragsstaat im Jahr 2019.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 20, 44 und 46.

In Punkt 20 setzt sich der Ausschuss kritisch mit den Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auseinander. Der Vertragsstaat wird aufgefordert, die weit gefassten Definitionen in den nationalen Gesetzen zur Terrorismusbekämpfung zu klären und einzuschränken, indem er unter anderem die Definitionen von Terrorismus und Extremismus um das Element der direkten Aufforderung zur Gewalt oder zur Gewaltanwendung erweitert und sicherstellt, dass die Bestimmungen der Gesetze zur Terrorismusbekämpfung mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Vorhersehbarkeit und der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen. Zudem seien angemessene Garantien, einschließlich einer gerichtlichen Kontrolle, für alle Einschränkungen der Menschenrechte zu Zwecken der nationalen Sicherheit vorzusehen und auch zu gewährleisten, dass die Anwendung solcher Einschränkungen legitimen Zielen dient sowie notwendig und verhältnismäßig ist. Dar-

145 Treatment of aliens, including refugees and asylum-seekers, Nr. 32, 33.

146 Rights of the child, Nr. 44, 45.

147 UN-Dok. CCPR/C/KGZ/CO/3 vom 28. Oktober 2022.

148 UN-Dok. CCPR/C/KGZ/3 vom 25. Februar 2020.

149 Fn. 41.

über hinaus solle der Vertragsstaat seine Bemühungen um die Rückführung aller kirgisischen Staatsangehörigen aus Afghanistan, Irak und Syrien fortsetzen sowie ihnen Unterstützung, Rehabilitation, Wiedereingliederung und Familienzusammenführung ermöglichen.¹⁵⁰

Der Ausschuss fordert in Punkt 44 die Beschleunigung der Verabschiedung von Änderungen zum Gesetz über Religionsfreiheit und religiöse Organisationen und dass alle Beschränkungen, die mit Artikel 18 des Zivilpakts unvereinbar sind, beseitigt werden, indem ein transparentes und faires Registrierungsverfahren für religiöse Organisationen vorgesehen und jegliche religiöse Aktivität von nicht registrierten religiösen Organisationen entkriminalisiert wird. Zudem müsse die Zuweisung von Bestattungsplätzen wie auch die Verwaltung von Friedhöfen geregelt und dabei Diskriminierung aus religiösen Gründen verhindert werden.¹⁵¹

Schließlich übt der Ausschuss in Punkt 46 Kritik am Zustand der Meinungsfreiheit. Der Vertragsstaat solle demnach von der Strafverfolgung als Mittel zur Unterdrückung kritischer Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse absehen, den Schutz von Blogger:innen, Journalist:innen, Menschenrechtsverteidiger:innen und Regierungskritiker:innen vor jeglicher Art von Bedrohung, Druck, Einschüchterung oder Angriffen verstärken und sicherstellen, dass alle Fälle von unzulässigen Eingriffen gründlich und unabhängig untersucht sowie strafrechtlich verfolgt werden und dass die Opfer wirksame Rechtsmittel erhalten. Zudem solle er das Gesetz über den Schutz vor unzuverlässigen (falschen) Informationen und die Gewährleistung wirksamer Schutzmaßnahmen sowie alle Entscheidungen über die Sperrung von Medienressourcen überprüfen. Zuletzt fordert der Ausschuss die Überarbeitung des nationalen rechtlichen und institutionellen Rahmens, der die Medienfreiheit in

unangemessener Weise einschränken könne, einschließlich des Gesetzes über die Nationale Fernseh- und Rundfunkgesellschaft der Kirgisischen Republik und des Mediengesetzes, um sicherzustellen, dass sie mit den Bestimmungen von Art. 19 des Zivilpakts übereinstimmen, wie sie der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 zum Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung¹⁵² dargelegt hat.¹⁵³

Nicaragua

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁵⁴ zum vierten Bericht Nicaraguas¹⁵⁵ eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen. Insbesondere hebt er positiv hervor, dass der Vertragsstaat das Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels, das Familiengesetz, in dem die Verpflichtung zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung des Menschenhandels verankert ist, das Allgemeine Gesetz über Migration und Ausländer sowie das Gesetz über die Vollstreckung, den Nutzen und die gerichtliche Kontrolle von strafrechtlichen Sanktionen verabschiedet hat. Ferner begrüßt er die Ratifikation bzw. den Beitritt zu folgenden internationalen Instrumenten: dem FP II¹⁵⁶, dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹⁵⁷, dem Übereinkommen zur Verringerung der Staatenlosigkeit¹⁵⁸, dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen¹⁵⁹ und dem Übereinkommen (Nr. 169) der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern¹⁶⁰.

152 Fn. 64.

153 Freedom of expression, Nr. 45, 46.

154 UN-Dok. CCPR/C/NIC/CO/4 vom 31. Oktober 2022.

155 UN-Dok. CCPR/C/NIC/4 vom 13. Mai 2019.

156 Fn. 11.

157 Fn. 37.

158 Fn. 44.

159 Fn. 43.

160 Fn. 46.

150 Counter-terrorism measures, Nr. 19, 20.

151 Freedom of conscience and religious belief, Nr. 43, 44.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 6, 30 und 40 gewählt.

In Punkt 6 fordert der Ausschuss den Vertragsstaat dazu auf, Maßnahmen zur Verbreitung des Zivilpaktes unter Richter:innen, Rechtsanwält:innen und Staatsanwält:innen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass dessen Bestimmungen von den innerstaatlichen Gerichten berücksichtigt und angewendet werden. Zudem sei der Dialog und die Zusammenarbeit mit dem universellen und regionalen Menschenrechtssystem wieder aufzunehmen und insbesondere den Mandatsträger:innender Sonderverfahren, die um Besuche ersucht haben, Zugang zu gewähren sowie mit ihnen zusammenzuarbeiten.¹⁶¹

In Übereinstimmung mit Art. 14 des Zivilpaktes und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 32 des Ausschusses über das Recht auf ein faires Verfahren¹⁶² hält der Ausschuss in Punkt 30 den Vertragsstaat dazu an, sicherzustellen, dass zum einen die Straftatbestände „Behinderung der Justiz“, „Missachtung des Gerichts“ und „Anstiftung zu einer Straftat“ mit den einschlägigen internationalen Normen vereinbar und zum anderen Anwält:innen in der Lage sind, Personen, die einer Straftat beschuldigt werden, ohne Behinderung, Einflussnahme, Druck oder unzulässige Einmischung von irgendeiner Seite zu beraten sowie zu vertreten. Zudem solle die Staatsanwaltschaft ermutigt werden, auf die unverzügliche Freilassung von Personen zu drängen, die infolge der sozio-politischen Krise, die 2018 begann, oder im Umfeld der Unruhen im Zusammenhang mit den Wahlen im November 2021 inhaftiert wurden.¹⁶³

Schließlich fordert der Ausschuss in Punkt 40 die Gewährleistung, dass die Wahlvorschriften und -praktiken des Vertragsstaats

in vollem Umfang mit dem Zivilpakt, insbesondere mit Art. 25, übereinstimmen. Dafür sollten unter anderem das Gesetz Nr. 1070 und das Gesetz Nr. 1116 sowie alle anderen Bestimmungen, die das passive Wahlrecht einschränken, geändert, außerdem das in der Verfassung verankerte Recht eines jeden Bürgers auf diskriminierungsfreie Beteiligung an den öffentlichen Angelegenheiten in vollem Umfang verwirklicht, eine Kultur des echten politischen Pluralismus gefördert und letztlich sichergestellt werden, dass alle politischen Parteien in der Lage sind, einen gleichberechtigten, freien und transparenten Wahlkampf zu führen. Darüber hinaus sei die volle Unabhängigkeit des Obersten Wahlrats zu gewährleisten, indem insbesondere ein klarer Rechtsbehelf und Verfahrensregeln für Beschwerden gegen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen des Obersten Wahlrats und für Anfechtungen festgelegt werden. Der Vertragsstaat solle ferner Maßnahmen ergreifen, um die uneingeschränkte Beteiligung von Angehörigen indigener Völker und afroamerikanischer Bevölkerungsgruppen am politischen Leben zu ermöglichen und sicherzustellen, dass alle künftigen Wahlen frei und fair im Sinne von Art. 25 des Zivilpaktes unter uneingeschränkter Wahrung des aktiven und passiven Wahlrechts sowie unter internationaler Beobachtung durchgeführt werden.¹⁶⁴

Philippinen

In seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁶⁵ zum fünften Bericht der Philippinen¹⁶⁶ hebt der Ausschuss eine Reihe legislativer und politischer Maßnahmen positiv hervor. Zu nennen sind insbesondere die Verabschiedung der Gesetze über das Verbot der Kinderheirat, zur Bekämpfung von Altersdiskriminierung in der Arbeitswelt, zur Bekämpfung von Mobbing, über die Wiedergutmachung und Anerkennung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen so-

161 Marco constitucional y jurídico de la aplicación del Pacto, Nr. 5, 6.

162 General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, UN-Dok. CCPR/C/GC/32 vom 23. August 2007.

163 Derecho a un juicio imparcial, Nr. 29, 30.

164 Participación en asuntos públicos, Nr. 39, 40.

165 UN-Dok. CCPR/C/PHL/CO/5 vom 28. Oktober 2022.

166 UN-Dok. CCPR/C/PHL/5 vom 31. Mai 2019.

wie die Ratifikation des Übereinkommens zur Verringerung der Staatenlosigkeit¹⁶⁷.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss die Punkte 28, 32 und 44 gewählt.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat in Punkt 28 nachdrücklich auf, die außergerichtlichen Tötungen von mutmaßlichen Drogenabhängigen und -konsument:innen zu beenden. Zu diesem Zweck solle er Schritte unternehmen, um einen ausschließlich strafenden Ansatz zur Drogenbekämpfung durch einen Ansatz zu ersetzen, der vollständig mit dem Zivilpakt übereinstimmt. Zudem solle er sicherstellen, dass hochrangige Staatsbedienstete von der Anstiftung zu Gewalt und außergerichtlichen Tötungen, insbesondere von Verdächtigen des Drogenkonsums oder -handels, Abstand nehmen; die Verwendung von sogenannten „Drogenbeobachtungslisten“ von Personen, die des Drogenkonsums oder -handels verdächtigt werden, wie auch die Praxis des „Oplan Tokhang“ abschaffen; außerdem ihre Bemühungen verdoppeln, um alle Vorwürfe über außergerichtliche Tötungen unverzüglich, unabhängig und gründlich zu untersuchen und die Täter:innen, einschließlich Strafverfolgungsbeamt:innen, vor Gericht zu stellen. Ferner sollten seine Bemühungen um Rechenschaftspflicht verstärkt werden, unter anderem durch die Einrichtung eines mit angemessenen Mitteln ausgestatteten unabhängigen Mechanismus zur Rechenschaftspflicht für alle Vorwürfe außergerichtlicher Tötungen und die Erhebung und Veröffentlichung kohärenter, aufgeschlüsselter Daten zu solchen Vorwürfen. Darüber hinaus sei den Opfern und ihren Angehörigen eine umfassende Wiedergutmachung zukommen zu lassen, einschließlich einer Entschädigung und angemessener Unterstützungsdienste, wie psychologische und Rehabilitations- sowie andere Dienste, die auf die besonderen Bedürfnisse der von der Kampagne gegen illegale Drogen betroffenen Kinder zugeschnitten sein sollten. Auch seien jegliche Schikanen und Einschüchterungen gegenüber denjenigen zu unterlassen, die sich um Gerechtigkeit für

die Opfer außergerichtlicher Tötungen bemühen. Des Weiteren müssten Beamt:innen der Strafverfolgungsbehörden regelmäßig und in angemessener Weise in der Anwendung von Gewalt geschult und ihre Zusammenarbeit mit den internationalen Menschenrechtsmechanismen sowie mit den laufenden Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs verstärkt werden.¹⁶⁸

In Punkt 32 hält der Ausschuss den Vertragsstaat dazu an, seine Bemühungen dahingehend zu verstärken, dass die Haftbedingungen in vollem Umfang mit den einschlägigen internationalen Menschenrechtsstandards, einschließlich der Standard-Mindestregeln der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln)¹⁶⁹, in Einklang stehen. Dafür sollten sofortige Maßnahmen ergriffen werden, um die Überbelegung von Gefängnissen und polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen erheblich zu verringern, unter anderem durch die breitere Anwendung von Maßnahmen ohne Freiheitsentzug als Alternative zur Inhaftierung. Ferner sollte der Vertragsstaat seine Anstrengungen intensivieren, um die Haftbedingungen zu verbessern und einen angemessenen Zugang zu Nahrung, sauberem Wasser und medizinischer Versorgung für Personen zu gewährleisten, die an allen Orten des Freiheitsentzugs inhaftiert sind, insbesondere an Haftorten, an denen Ausbrüche von Infektionskrankheiten wie COVID-19 festgestellt wurden. Zudem müsse sichergestellt werden, dass inhaftierte Frauen, insbesondere schwangere Frauen und Frauen mit Kindern, angemessenen Zugang zu medizinischer Versorgung und anderen notwendigen Dienstleistungen haben, die ihren besonderen Bedürfnissen entsprechen.¹⁷⁰

Zuletzt fordert der Ausschuss in Punkt 44 unverzügliche Maßnahmen zur Sicherstellung, dass jede:r das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 19 des Zivilpakts und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 zum Recht auf Meinungsfreiheit und

167 Fn. 44.

168 Extrajudicial killings, Nr. 27, 28.

169 Fn. 126.

170 Conditions of detention, Nr. 31, 32.

freie Meinungsäußerung¹⁷¹ wahrnehmen kann und dass alle Einschränkungen der Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung den strengen Anforderungen von Art. 19 Abs. 3 des Zivilpakts entsprechen. Zu diesem Zweck solle der Vertragsstaat von der strafrechtlichen Verfolgung und Inhaftierung von Journalist:innen, Medienschaffenden und anderen Akteur:innen der Zivilgesellschaft absehen und Belästigungen, Einschüchterungen und Angriffe auf sie wirksam verhindern, um sicherzustellen, dass sie ihre Arbeit ohne Angst vor Gewalt oder Repressalien ausüben können. Zudem sollten unverzügliche, wirksame und unparteiische Untersuchungen von Drohungen oder Gewalt gegen diese Personengruppen sowie von Cyberangriffen auf Medienunternehmen eingeleitet, die Täter vor Gericht gebracht und den Opfern wirksame Rechtsmittel, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, zur Verfügung gestellt werden. Schließlich solle der Vertragsstaat das Gesetz zur Bekämpfung falscher Inhalte von 2019 und andere Gesetze über falsche Informationen überprüfen und mit Art. 19 des Zivilpakts in Einklang bringen sowie die Entkriminalisierung von Verleumdung forcieren.¹⁷²

Russische Föderation

Der Ausschuss begrüßt den achten Bericht der Russischen Föderation¹⁷³. In seinen abschließenden Bemerkungen¹⁷⁴ hebt er positiv hervor, dass der Vertragsstaat für den Zeitraum 2017 bis 2022 eine nationale Aktionsstrategie für Frauen verabschiedet und spezifische Maßnahmen zur Bewältigung der Schutzrisiken im Zusammenhang mit der Coronapandemie ergriffen hat, einschließlich der Einrichtung einer Möglichkeit für Personen, die sich irregulär in der Russischen Föderation aufhalten, ihren Aufenthalt bis zum 30. September 2021 zu legalisieren, sowie der Entscheidung, ein

allgemeines Moratorium für Abschiebungsentscheidungen bis zum 30. September 2021 beizubehalten.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 7, 27 und 29.

In Punkt 7 bekräftigt und unterstreicht der Ausschuss unter Hinweis auf die allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses Nr. 31 über die Art der den Vertragsstaaten auferlegten allgemeinen rechtlichen Verpflichtung¹⁷⁵ und Nr. 36 über das Recht auf Leben¹⁷⁶, dass der Zivilpakt in Bezug auf jedes Verhalten der Behörden oder Beauftragten des Vertragsstaats gilt, das den Genuss der im Pakt verankerten Rechte durch Personen, die der Gerichtsbarkeit des Vertragsstaats unterliegen, beeinträchtigt. Er fordert den Vertragsstaat daher nachdrücklich auf, unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um seinen Verpflichtungen zum Schutz des Rechts auf Leben in vollem Umfang nachzukommen, auch in Situationen bewaffneter Konflikte. Zudem solle der Vertragsstaat umgehend die uneingeschränkte Achtung aller anderen Rechte aus dem Zivilpakt für alle seiner Gerichtsbarkeit unterstehenden Personen gewährleisten, auch im Zusammenhang mit den Handlungen, die von seinen Akteur:innen in solchen Gebieten begangen werden, in denen der Vertragsstaat eine wirksame Kontrolle ausübt. Überdies sei eine gründliche, wirksame, unabhängige und unparteiische Untersuchung mit anschließender strafrechtlicher Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten, die von den Vertreter:innen des Vertragsstaats an Personen begangen wurden, die seiner Hoheitsgewalt unterstehen, auch in solchen Gebieten, in denen der Vertragsstaat eine tatsächliche Kontrolle ausübt.¹⁷⁷

171 Fn. 64.

172 Freedom of expression, Nr. 43, 44.

173 UN-Dok. CCPR/C/RUS/8 vom 8. April 2019.

174 UN-Dok. CCPR/C/RUS/CO/8 vom 31. Oktober und 1. November 2022.

175 General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 29. März 2004.

176 Fn. 20.

177 Protection of the Covenant rights in situations of armed conflict, Nr. 6, 7.

Der Ausschuss hält den Vertragsstaat in Punkt 27 dazu an, unverzüglich die Schikane, die Einschüchterung, die ungerechtfertigte Verfolgung, die Vergiftung, die Gewalt und die Tötung von Anwält:innen, Journalist:innen, Menschenrechtsverteidiger:innen und Oppositionspolitiker:innen zu beenden und gründliche sowie unabhängige Untersuchungen aller in diesem Zusammenhang erhobenen Vorwürfe durchzuführen. Zudem müsse sichergestellt werden, dass die Täter:innen verfolgt sowie im Falle einer Verurteilung mit angemessenen Sanktionen belegt würden und dass die Opfer gemäß Art. 2 Abs. 3 des Zivilpaktes wirksame Rechtsbehelfe erhielten.¹⁷⁸

Schließlich fordert der Ausschuss in Punkt 29 unter Berücksichtigung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 zum Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung¹⁷⁹ das Ergreifen aller Maßnahmen, die erforderlich sind, um den vollen Genuss des Rechts auf freie Meinungsäußerung für alle Personen zu gewährleisten. Insbesondere solle der Vertragsstaat alle Gesetze aufheben, die das Recht auf freie Meinungsäußerung in un-

zulässiger Weise einschränken, einschließlich der Artikel 207.3, 275.1, 280.3 und 284.2 des Strafgesetzbuchs, und von weiteren Einschränkungen absehen, die mit Art. 19 des Zivilpaktes unvereinbar wären. Ferner solle er die Meinungsvielfalt in den Medien fördern und sicherstellen, dass die Medien, die Medienschaffenden und ihre Vereinigungen frei von unzulässigen staatlichen Eingriffen arbeiten können, unter anderem durch die Aufhebung von Maßnahmen, die Beschränkungen und Sperrungen von Online-Ressourcen sowie -Plattformen vorsehen. Der Ausschuss fordert zudem, dass der Vertragsstaat von jeglicher Form der Belästigung von Journalist:innen, Medienschaffenden und deren Familien Abstand nimmt sowie die sichere und uneingeschränkte Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung gewährleistet. Schließlich solle der Vertragsstaat die Inhaftierung jeglicher Journalist:innen und Medienschaffenden im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Inhaftierung mit dem Zivilpakt überprüfen und alle entgegen den Bestimmungen des Zivilpaktes Inhaftierten unverzüglich freilassen.¹⁸⁰

178 Harassment, violence and killing of opposition politicians, journalists, lawyers and human rights defenders, Nr. 26, 27.

179 Fn. 64.

180 Freedom of expression, Nr. 28, 29.

Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung *Billy et al. gegen Australien* und ihr Beitrag zur „Begrünung“ des Menschenrechtsschutzes

Andreas Buser

Inhaltsverzeichnis

- A. Einführung
- B. Die Entscheidung und ihr Beitrag zum „Greening des Menschenrechtsschutzes“
- C. Ausblick

A. Einführung

Die Entscheidung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vom 22. September 2022 in der Rechtssache *Billy et al. gegen Australien* war mit großer Spannung erwartet worden.¹ Der Ausschuss bewertet die Adaptionsmaßnahmen Australiens zum Schutz der Beschwerdeführenden vor den Folgen des Klimawandels als verspätet und stellt daher mehrere Verstöße gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden: Zivilpakt)² fest. Die Entscheidung wird von wissenschaftlichen Blogbeiträgen als großer Erfolg bewertet.³ Allerdings erfolgt

diese Bewertung primär vom Ergebnis her. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass die Entscheidungsgründe weit weniger progressiv sind als teilweise angenommen.

Der folgende Beitrag soll diese These näher begründen und aufzeigen, welche Argumente dennoch für spätere Klimaverfahren von Relevanz sein könnten. Nach einer kurzen Darstellung des Sachverhalts, des Kontextes und den Feststellungen des Ausschusses zur Zulässigkeit, sollen die Entscheidungsgründe insbesondere daraufhin untersucht werden, ob sie einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Klimaschutz- und Klimaanpassungsrechts auf Menschenrechtsebene leisten.

I. Sachverhalt

Die acht Beschwerdeführenden sind australische Staatsbürger:innen und auf vier der siebzehn bewohnten Torres-Strait-Inseln wohnhaft (Boigu, Masig, Warraber und Poruma).⁴ Sie gehören unterschiedlichen indi-

1 MRA, *Billy et al. v. Australien*, Auffassung vom 22. September 2022, UN-Dok. CCPR/C/135/D/3624/2019.

2 International Covenant on Civil and Political Rights. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

3 Siehe etwa: *Monica Feria-Tinta*, Torres Strait Islanders: United Nations Human Rights Committee Delivers Ground-Breaking Decision on Climate Change Impacts on Human Rights, EJIL:Talk! vom 27. September 2022; *Maria Antonia Tigre*, United Nations Human Rights Committee finds that Australia is violating human rights obligations towards Torres Strait Islanders for climate inaction, abrufbar unter: <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2022/09/27/u-n-human-rights-committee-finds-that-australia-is-violating-human-rights-obligations-towards-torres-strait-islanders-for-climate-inaction/>; *Valentin Büchi*, Tiptoeing Around the Right to

Life, Völkerrechtsblog vom 4. Oktober 2022; *Verena Kahl*, Rising Before Sinking: The UN Human Rights Committee’s Landmark Decision in *Daniel Billy et al. v. Australia*, Verfassungsblog vom 3. Oktober 2022; *Zoe Nay*, Our Islands, Our Home: How Eight Torres Strait Islander Peoples Held the Australian Government Accountable for Climate Inaction, CIL Dialogues, 30. September 2022, abrufbar unter: <https://cil.nus.edu.sg/blogs/our-islands-our-home-how-eight-torres-strait-islander-peoples-held-the-australian-government-accountable-for-climate-inaction/>; *Christina Voigt*, UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change, EJIL:Talk! vom 26. September 2022 (alle Webseiten zuletzt besucht am 18. November 2022).

4 Zum Sachverhalt: MRA (Fn. 1), Nr. 1.1–3.7.

genen Gruppen an, die vor etwa 5000 Jahren begannen, die Torres-Strait-Region zu besiedeln und bis heute vielfach traditionelle Subsistenzwirtschaft betreiben (z. B. Fischfang und Landwirtschaft). Die Gruppierungen machen gemeinsam etwa 0,14 % der Gesamtbevölkerung Australiens aus. Die bewohnten Inseln liegen entlang der Torres-Straße, einer rund 150 Kilometer breiten Meerenge zwischen der nordaustralischen Halbinsel Cape York und der Südküste der Western Province des Staates Papua-Neuguinea. Auf der Ostseite der Torres-Strait liegt das berühmte Great Barrier Reef.

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Region sind weitgehend unbestritten. Daten der Torres Strait Regional Authority (TSRA), einer australischen Behörde, zeigen einen Anstieg des Meeresspiegels von etwa 0,6 cm pro Jahr im Zeitraum zwischen 1993 und 2010. Nach der TSRA führt der Anstieg des Meeresspiegels bereits heute zu stärkeren Überflutungen und Erosion. Hinzu kommen Effekte wie das Absterben von Korallenriffen durch eine Übersäuerung des Ozeans (verursacht durch übermäßige CO₂-Aufnahme) und der damit verbundene Rückgang der Artenvielfalt und der Fischbestände.

Hinsichtlich der vielfältigen Auswirkungen des Klimawandels auf die Region betonen die Beschwerdeführenden auch die soziokulturellen Auswirkungen. So kam es durch Springfluten, Erosion und Extremwetterereignisse bereits zu Schäden an religiösen Stätten (etwa an Familiengräbern). Die Zunahme von Flutereignissen führt zu einer Versalzung der Böden mit Auswirkungen auf die traditionelle Subsistenzwirtschaft und schließlich zu einer zunehmenden Abhängigkeit von teuren Agrarimporten. Das Absterben bzw. Ausbleichen der Korallenriffe führt auch dazu, dass die Fisch- und Krebsbestände schrumpfen, was wiederum Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit hat. Insgesamt mache es der Klimawandel erheblich schwieriger den Wechsel der Jahreszeiten und damit verbundene klimatische Veränderungen vorherzusagen und sich darauf einzustellen. Die Weitergabe traditionellen ökologischen Wissens werde

dadurch erheblich erschwert. Es droht erhebliche Veränderungen der traditionellen Lebensweisen und gesundheitliche Risiken.

Von der australischen Regierung verlangten die Beschwerdeführenden sowohl eine Verstärkung der Klimaanpassungsmaßnahmen (z. B. Deichbau) als auch eine stärkere Reduktion der australischen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Nur so könnten eigene Rechte (insbesondere Artikel 2, 6, 17 und 27 Zivilpakt) und die ihrer Kinder (Art. 24 Abs. 1 und 6, 16 und 27 Zivilpakt) effektiv geschützt werden. Interessant an der Zusammenstellung der geltend gemachten Rechte ist insbesondere, dass die Beschwerdeführenden sich auch auf ein "Right to life with dignity" und ein "Right to a healthy environment" beriefen, die beide in Art. 6 Zivilpakt verortet wurden.⁵ In diesem Kontext wurde implizit auch ein Verstoß gegen das Pariser Klimaabkommen gerügt.⁶ Schließlich versuchten die Beschwerdeführenden ein Recht zukünftiger Generationen auf ein stabiles Klima aus Art. 24 Abs. 1 Zivilpakt zu etablieren.⁷

II. Kontext Klimaklagen

Das Verfahren ist im größeren Kontext der "Climate litigation" zu sehen.⁸ Nach einer weiten Definition umfasst "Climate litigation" alle Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum Klimawandel.⁹ Nur ein geringer Prozentsatz dieser Verfahren bezieht sich allerdings auf Grund- und Menschenrechte (sog. Rights-based climate litigation). Diese

5 MRA (Fn. 1), Nr. 3.4; siehe zu einem ähnlichen „Recht auf ein ökologisches Existenzminimum“: *Andreas Buser*, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, in: DVBl. 135 (2020), S. 1389–1396.

6 MRA (Fn. 1), Nr. 3.4; Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, UNTC Bd. 2, Kap. 27, BGBl. 2016 II, S. 1082 (im Folgenden: PA).

7 MRA (Fn. 1), Nr. 3.7.

8 Im Überblick hierzu: UNEP, Global Climate Litigation Report 2020, abrufbar unter: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>.

9 *Ibid.*, S. 6.

Verfahren lassen sich, wiederum in Anlehnung an die Unterscheidung dieser drei Bereiche im Pariser Klimaschutzabkommen,¹⁰ danach unterscheiden, ob sie auf mehr Klimaschutz und Durchsetzung bestehender Reduktionsverpflichtungen gerichtet sind (Klimaschutzverfahren), ob sie staatliche Klimaanpassungsmaßnahmen einfordern (z. B. Infrastrukturmaßnahmen), oder Schadensersatz für bereits erlittene Beeinträchtigungen geltend machen (“loss and damage”).

Bisher standen Klimaschutzverfahren sowohl in der Rechtspraxis als auch in der Rechtswissenschaft im Vordergrund. Da der Klimaschutz das Problem an der Wurzel anpackt und die Klimaanpassung nur bedingt gelingen kann, ist dieser Schwerpunkt auch zu begrüßen. In diesem Bereich wurden aus Sicht der Klimabewegung auch große Erfolge erzielt.¹¹ Anders als teilweise angenommen sind es auch nicht nur Gerichte im Globalen Norden, die hier zur Rechtsdurchsetzung und Rechtsentwicklung beitragen, sondern auch vielfach solche im Globalen Süden.¹² Gleichwohl lässt sich nicht von einer globalen Bewegung sprechen. Gerade in einigen Staaten mit besonders hohen Treibhausgasemissionen (USA, China, Indien und Russland) gibt es bisher keine vergleichbar weitreichenden Entscheidungen wie in Deutschland oder den Niederlanden.¹³ Deswegen könnte dem internationalen Menschenrechtsschutz hier eine große

Bedeutung zukommen. Zwar akzeptieren die meisten der genannten Staaten keine Individualbeschwerdeverfahren,¹⁴ dennoch müssten die in einem solchen Verfahren getroffenen allgemeinen Aussagen zum Inhalt der jeweiligen Konvention grundsätzlich Beachtung finden.

B. Die Entscheidung und ihr Beitrag zum „Greening des Menschenrechtsschutzes“

Das “Greening” des Menschenrechtsschutzes¹⁵ wird durchaus kontrovers diskutiert.¹⁶ Dass Umweltveränderungen menschenrechtlich relevant sein können, ist allerdings keine große Neuigkeit.¹⁷ Die vorliegende Entscheidung bringt einige wenige Konkretisierungen aber keine fundamentalen Neuerungen.

10 Siehe Art. 7 PA zum Anpassungsziel und Art. 8 PA zu “loss and damage”.

11 Siehe nur die Entscheidungen aus den Niederlanden, Irland und Deutschland: Hoge Raad, *Urgenda ./. Niederlande* (19/00135), Urteil vom 20. Dezember 2019; Supreme Court of Ireland, *Friends of the Irish Environment CLG ./. The Government of Ireland et al.* (205/19), Entscheidung vom 31. Juli 2020; BVerfGE 157, 30–177.

12 *Jacqueline Peel/Joline Lin*, Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South, in: *AJIL* 113 (2019), S. 679–726; *Joana Setzer/Lisa Benjamin*, Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations, in: *TEL* 9 (2020), S. 77–101.

13 Dazu umfassend: *Andreas Buser*, National Climate Litigation and the International Rule of Law, in: *Leiden Journal of International Law* 36 (2023), S. 1–23.

14 Die USA, Indien und China haben keines der “Optional Protocols” zu den einzelnen Menschenrechtspakten unterzeichnet, sind aber jeweils Vertragsstaat einschlägiger Hauptabkommen, z. B. Zivilpakt (USA und Indien) und Sozialpakt (China). Nur Russland ist Vertragsstaat des Optional protocols zum Zivilpakt, welches Individualbeschwerden erlaubt. Eine Übersicht zum jeweiligen Ratifikationsstand findet sich hier: <https://indicators.ohchr.org/>.

15 Zum Begriff: *Elina Pirjatanniemi*, Greening human rights law: A focus on the European Convention on Human Rights, in: Gerhard Bos/Marcus Düwell (Hrsg.), *Human Rights and Sustainability: Moral Responsibilities for the Future*, 2016, S. 11–24.

16 Im Überblick: *Maiko Meguro*, Litigating Climate Change Through International Law: Obligations Strategy and Rights Strategy, in: *Leiden Journal of International Law* 33 (2020), S. 933–951; kritisch dazu etwa: *Bernhard Wegener*, *Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?*, in: *ZUR* 2019, S. 3–13; *Fanny Thornton*, The Absurdity of Relying on Human Rights Law to Go After Emitters, in: *Benoit Mayer/Alexander Zahar* (Hrsg.), *Debating Climate Law*, 2021, S. 159–169.

17 Siehe bereits: *Draft Principles On Human Rights And The Environment*, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1994/9, Annex I (1994) und die st. Rspr. Des EGMR: *Öneryıldiz ./. Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, Rn. 59; *Taskin et al. ./. Türkei* (46177/99), Urteil vom 10. November 2004, Rn. 29; *Budayeva et al. ./. Russische Föderation* (15339/02 et al.), Urteil vom 20. März 2008, Rn. 42; *Tatar et al. ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009.

I. *Prozessuale Feststellungen von weitreichender Bedeutung?*

Im Hinblick auf den eingeforderten Klimaschutz stellten sich auf Ebene der Zulässigkeit durchaus einige spannende Fragen. So bestritt Australien explizit die Zulässigkeit *ratione materiae*, da Verpflichtungen aus internationalen Klimaabkommen außerhalb der Jurisdiktion des UN-Menschenrechtsausschusses lägen.¹⁸ Dem folgt der Ausschuss grundsätzlich, er hält es aber immerhin für möglich, – ohne allerdings näher auf Art. 31 Abs. 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) einzugehen – dass internationale Klimaabkommen im Bereich der Begründetheit für die Auslegung der Konventionsbestimmungen herangezogen werden können.¹⁹ Leider geht der Ausschuss darauf in der Begründetheit aber nicht mehr ein und lässt auch sonst viele Fragen offen.²⁰

Entsprechend ist die hier gesehene bloße Möglichkeit einer Berücksichtigung nicht so progressiv wie teilweise angenommen.²¹ Dass internationale Abkommen unter den Voraussetzungen des Art. 31 Abs. 3 WVK auch für die Auslegung von Menschenrechtsverträgen herangezogen werden können, ist wenig kontrovers.²² Spannender wäre es dagegen gewesen, hätte der Ausschuss sich mit dem “Soft- and Non-law”²³-Charakter zentraler Bestimmungen aus dem Pariser Klimaabkommen auseinandergesetzt. Die Frage nach deren Rechtsverbindlichkeit bleibt ebenso offen, wie die zentrale Frage nach der Verteilung des global verbleibenden Restbudgets auf einzel-

ne Staaten.²⁴ Eine Möglichkeit wäre es etwa gewesen, wie im Sondervotum von *Duncan Laki Muhumuza* hervorgehoben, entsprechende Zielbestimmungen im Rahmen einer “Due-diligence”-Prüfung zu berücksichtigen.²⁵

Weitere prozessuale Fragen von potenziell weitreichender Bedeutung betrafen das Vorliegen der Opfereigenschaft (*victim status*) und der Jurisdiktion *ratione loci*. Australien hatte argumentiert, es sei nach den Vorschriften der Staatenverantwortlichkeit nicht für den Klimawandel verantwortlich und es könne bisher keine kausale Verknüpfung zu eigenem staatlichem Handeln oder Unterlassen etabliert werden.²⁶

Eine solche kausale Verknüpfung ist allerdings weder im Bereich der Klimaanpassung noch im Bereich des Klimaschutzes notwendig. Schutzverpflichtungen bestehen jedenfalls für alle Personen innerhalb der Jurisdiktion des jeweiligen Staates und unabhängig davon, von welcher Seite Beeinträchtigungen verursacht werden.²⁷ Diese Annahmen scheinen mittlerweile so etabliert zu sein, dass der Ausschuss hier lediglich kurz den erheblichen Umfang der Treibhausgasemissionen, die von australischem Gebiet ausgehen, feststellt, ebenso wie die Möglichkeit des Ergreifens von Anpassungsmaßnahmen auf dem eigenen Territorium.²⁸

Hinsichtlich der Klimaanpassung berief sich Australien zudem darauf, Rechtsverletzungen lägen bisher nicht vor und stünden auch nicht unmittelbar bevor (“immi-

18 MRA (Fn. 1), Nr. 4.1 und 7.5.

19 MRA (Fn. 1), Nr. 7.5.

20 Dies bedauernd: *Voigt* (Fn. 3).

21 So aber: *Feria-Tinta* (Fn. 3) “important aspect of the decision [...] setting a precedent for other international organs”.

22 Dazu etwa: *Oliver Dörr*, in: *Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach* (Hrsg.), *VCLT A Commentary*, 2018, Art. 31 Rn. 96.

23 *Lavanya Rajamani*, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, in: *Journal of Environmental Law* 28 (2016), S. 337–358.

24 Dazu BVerfGE 157, 30 (Rn. 216ff.); kritisch: *Andreas Buser*, *Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties, and Intergenerational Equity – The German Constitutional Court’s Climate Decision*, in: *German Law Journal* 22 (2021), S. 1409–1422.

25 Sondervotum des Ausschussmitglieds *Duncan Laki Muhumuza*, Annex 1, Nr. 10ff.

26 MRA (Fn. 1), Nr. 4.2.

27 So für die deutsche Grundrechtsdogmatik, die insoweit übertragbar erscheint: *Buser* (Fn. 5), S. 1393.

28 MRA (Fn. 1), Nr. 7.7f.

nent“).²⁹ Mögliche spätere Auswirkungen eines „Slow onset process“ könnten die Opfereigenschaft nicht begründen.³⁰ Dem tritt der Ausschuss entgegen und nimmt dabei auch eigene einschränkende Anforderungen zurück.³¹ Es genüge das Risiko einer individuellen Betroffenheit. Lediglich die bloße theoretische Möglichkeit einer Betroffenheit genüge nicht.³² Die geltend gemachten gegenwärtigen und drohenden Auswirkungen des Klimawandels auf die Beschwerdeführenden lässt der Ausschuss, unter Hervorhebung der besonderen Vulnerabilität der Inselbewohner:innen, ausreichen.³³

Ob damit – ähnlich wie vom Bundesverfassungsgericht³⁴ – die Möglichkeit einer Klimapopularbeschwerde geschaffen wurde, ist allerdings fraglich. Die Torres Strait Islanders sind hier deutlich stärker und konkreter betroffen als viele der deutschen Beschwerdeführenden vor dem Bundesverfassungsgericht. Allerdings werden die Klimawandelfolgen die meisten Menschen nicht nur möglicherweise „theoretisch“ betreffen. Der Ausschuss öffnet hier die Tore also auch für weitere Beschwerden aus weniger stark betroffenen Regionen.

II. Materielle Gehalte

Materiell beinhaltet die Entscheidung einige Konkretisierungen, sie betritt jedoch kaum Neuland. Das „Right to life with dignity“ wird bestätigt, inhaltlich aber eher eng gefasst. Aussagen zur Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen und deren Umfang finden sich kaum. Die Feststellungen zur Klimaanpassung bewegen sich auf re-

lativ gesichertem Boden und weisen starke Parallelen zur etablierten menschenrechtlichen Spruchpraxis im Bereich des (Umwelt-)Katastrophenschutzes auf.³⁵

1. Ein Recht auf Leben in Würde

In der Begründetheit beschäftigte sich der UN-Menschenrechtsausschuss zunächst mit dem „Right to a life in dignity“.³⁶ Ein solches Recht hatte der Ausschuss insbesondere in seinem General Comment Nr. 36 (2018) hergeleitet.³⁷ Darüber gab es allerdings bereits vor der Entscheidung eine lebhafte Kontroverse mit einigen Vertragsstaaten.³⁸ Entsprechend lag es für Australien nahe sich explizit gegen eine solche Interpretation zu wenden.³⁹ Der Ausschuss verteidigte den Bezug zur Menschenwürde hingegen unter Hinweis auf den insofern offenen Wortlaut des Art. 6 Zivilpakt („*inherent right*“), den

29 Ibid., Nr. 4.2.

30 Ibid., Nr. 6.1.

31 MRA, *Teitiota ./. Neuseeland*, Auffassung vom 7. Januar 2020, UN-Dok. CCPR/C/127/D/2728/2016, Nr. 8.4.

32 MRA (Fn. 1), Nr. 7.9.

33 Ibid., Nr. 7.10f.

34 *Andreas Buser*, Die Freiheit der Zukunft – Zum Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog vom 30. April 2021.

35 Dazu insbesondere die Rechtsprechung des EGMR in: *Öneryıldız ./. Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, Rn. 59; *Taskin et al. ./. Türkei* (46177/99), Urteil vom 10. November 2004, Rn. 29; *Budayeva et al. ./. Russische Föderation* (15339/02 et al.), Urteil vom 20. März 2008, Rn. 42; *Tatar et al. ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009; siehe auch: African Commission on Human and People’s Rights, *SERAC ./. Nigeria* (155/96), Entscheidung vom 27. Mai 2002, Rn. 67.

36 MRA (Fn. 1), Nr. 8.3.

37 MRA, General Comment Nr. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, UN-Dok. CCPR/C/GC/36.

38 Siehe etwa: Observations of the United States of America On the Human Rights Committee’s Draft General Comment No. 36 On Article 6 – Right to Life, 6. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/U.S.-observations-on-Draft-General-Comment-No.-36-on-Article-6-Right-to-Life-.pdf>; Comments by the Government of Canada on Human Rights Committee, Draft General Comment No. 36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights – Right to life, abrufbar unter: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FDocuments%2FHRBodies%2FCCPR%2FGCArticle6%2FCanada.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.

39 MRA (Fn. 1), Nr. 4.8 et seq.

Zweck der Vorschrift und die Präambel des Zivilpakts, die klarstellt, dass sich alle Rechte des Paktes aus der Menschenwürde ableiten.⁴⁰

Unklar bleibt allerdings, inwiefern der Ausschuss der Verknüpfung zur Menschenwürde gerade im Hinblick auf den Klimawandel eine besondere Relevanz beimisst.⁴¹ Denkbar wäre es etwa gewesen über den Würdebezug eine Verknüpfung zur drohenden Erreichung von Kippunkten herzustellen. Wird der Mensch im Anthropozän in erheblich höherem Ausmaß als bisher zum Spielball dramatisch wechselhafterer und extremer aber letztlich unvorhersagbarer Klimaphänomene, hat dies durchaus einen Bezug zum „Leben in Würde“.⁴²

Auf den ersten Blick geht der Ausschuss in seinem General Comment sogar noch weiter, indem er ein Recht darauf postuliert, das Leben zu genießen („enjoy“).⁴³ Dazu seien auch staatliche Maßnahmen zum Schutz der Umwelt nötig.⁴⁴ Während dies im Kontext von Sterbehilfe klarere praktische Bedeutung hat,⁴⁵ gerät ein solches Recht in anderen Bereichen denkbar weit und es stellt sich durchaus die Frage der Abgrenzung (etwa zu Art. 16 Zivilpakt).⁴⁶ Eine solche Abgrenzung leistet der Ausschuss in der Entscheidung *Billy et al.* nur implizit. Zunächst wird die Aussage aus dem General Comment wiederholt, dass der Klimawandel und auch andere Formen der Umwelt-

zerstörung Gefahren für das Recht auf Leben darstellen („most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life“).⁴⁷ Der Ausschuss scheint hier geneigt, auch solche Umweltauswirkungen zu berücksichtigen, die sich nicht unmittelbar lebensverkürzend auswirken. Lediglich eine spirituelle Verknüpfung zwischen der Gesundheit der Insel und der Gesundheit ihrer Bewohner:innen wird als nicht ausreichend zurückgewiesen.⁴⁸ Im Ergebnis verlangt der Ausschuss dann aber doch eine eigene Gesundheitsgefahr, ein reales und vorhersehbares Risiko physischer Beeinträchtigungen oder eine extrem prekäre Lage, die das Recht auf Leben beeinträchtigen könnte.⁴⁹

Keine der genannten Alternativen hält der Ausschuss für einschlägig. Vielmehr hebt er die zahlreichen Anpassungsmaßnahmen (Dammbau etc.) hervor, die von staatlicher Seite zumindest angestoßen wurden und die es möglich machen sollten, die Insel auch über den von den Beschwerdeführenden befürchteten geringen verbleibenden Zeitraum von 10 bis 15 Jahren zu bewohnen.⁵⁰ Schließlich führt der Ausschuss als Totschlagargument die Möglichkeit einer Umsiedlung auf das australische Festland an.⁵¹ Im Ergebnis wird der Anwendungsbereich des Art. 6 Zivilpakt also sehr konkret mit unvermeidbaren Lebensgefahren verknüpft, während selbst stärkste Umweltzerstörung und die mit einer Umsiedlung einhergehende Entwurzelung und damit wahrscheinlich verbundene psychische Belastungen nicht Art. 6 Zivilpakt zugeordnet werden. Explizit verweist der Ausschuss die Beschwerdeführenden hier auf andere

40 Ibid., Nr. 8.4; eine Verknüpfung mit der Menschenwürde wird auch vielfach in der Literatur befürwortet, siehe dazu: *Christian Tomuschat, The Right To Life – Legal And Political Foundations*, in: Christian Tomuschat/Evelyne Lagrange/Stefan Oeter (Hrsg.), *The Right to Life*, 2010, S. 1–18 (5f.).

41 Kritisch auch: *Büchi* (Fn. 3).

42 Vgl. *Buser* (Fn. 5) m. w. N.

43 MRA, General Comment Nr. 36 (Fn. 37), Nr. 3.

44 Ibid., Nr. 62.

45 Ibid., Nr. 9 und 25.

46 Kritisch zum eigenständigen Anwendungsbereich auch: *Sarah Joseph, Extending the Right to Life Under the International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment 36*, in: *Human Rights Law Review* 19 (2019), S. 347–368 (358f.).

47 MRA (Fn. 1), Nr. 8.3.

48 Ibid., Nr. 8.6.

49 Ibid., Nr. 8.6f.; kritisch hierzu unter Hervorhebung des aus dem Umweltrecht bekannten „Precautionary principle“: Gemeinsames Sondervotum der Ausschussmitglieder *Arif Bulkan, Marcia V. J. Kran und Vasilka Sancin* (partially dissenting), Annex 3, Nr. 4.

50 MRA (Fn. 1), Nr. 8.6f.

51 Ibid., Nr. 8.7.

Bestimmungen des Zivilpakts, auf die er so dann eingeht.⁵²

2. Verletzung eines „Rechts auf Heimat“

Über Art. 17 und 27 Zivilpakt etabliert der Ausschuss letztlich ein „Recht auf Heimat“.⁵³ Zu Art. 17 Zivilpakt wird zunächst festgestellt, dass die Betroffenen bereits jetzt der Gefahr ausgesetzt sind, ihre Wohnstätten zu verlieren, bzw. dazu gezwungen sein könnten, diese aufzugeben.⁵⁴ Zudem wird die besondere Verbindung der Inselbewohner:innen zu ihrer Umwelt in Stellung gebracht. Dies geschieht einerseits mit Bezug zu „handfesten“ Abhängigkeiten der Beschwerdeführenden von der Verfügbarkeit von Fisch, landwirtschaftlich nutzbaren Böden und der schlichten Bewohnbarkeit der Inseln.⁵⁵ Andererseits argumentiert der Ausschuss aber auch im Hinblick auf die mentale Gesundheit, die – jedenfalls für die besonders natur- und heimatverbundenen Inselbewohner:innen – auch von einer intakten Umwelt und der Durchführbarkeit kultureller Bräuche auf dafür traditionell genutztem Land, abhängt. Auch diese Aspekte werden dem Schutzbereich des Art. 17 Zivilpakt zugeordnet, der im Übrigen auch eine Schutzdimension (positive obligation) umfasse.⁵⁶

Anders als im Bereich des Lebensschutzes bewertet der Ausschuss die staatlichen Adaptionsmaßnahmen hier als unzureichend. Denn zum Schutz der genannten Güter kommt keine Umsiedlung in Betracht, da auch die kulturelle und persönliche Verbundenheit mit den Inseln von Belang sei.⁵⁷ Maßgeblich bemängelt der Ausschuss dann,

dass zwar auf einigen der bewohnten Inseln umfassende Deichbaumaßnahmen durchgeführt wurden bzw. geplant sind, es dabei aber immer wieder zu Verzögerungen kam. Diese Verzögerungen genügen dem Ausschuss zur Annahme eines Verstoßes gegen die Schutzpflicht.

Bemerkenswert ist dabei, dass der Ausschuss sich mit keinem Wort mit staatlichen Wertungs-, Gestaltungs- und Beurteilungsspielräumen auseinandersetzt. Australien hatte sich explizit auf solche Spielräume berufen: Entscheidungen einer demokratisch gewählten Regierung seien nur begrenzt gerichtlich überprüfbar.⁵⁸ Die Anpassungsmaßnahmen bzw. deren Verzögerung scheinen für den Ausschuss so offensichtlich unzureichend zu sein, dass hier keine nähere Auseinandersetzung mit den Argumenten der australischen Regierung notwendig erschien. Zur Klärung des Kontrollmaßstabs wäre dies aber wünschenswert gewesen.

Schließlich geht der Ausschuss noch auf Art. 27 Zivilpakt (Minderheitenrechte) ein und bejaht auch hier eine Verletzung durch die verzögerten Anpassungsmaßnahmen.⁵⁹ So betont der Ausschuss die besondere kulturelle Verbindung indigener Gruppen und ihres Lebensstils zu den bedrohten Landflächen und deren Nutzung im Rahmen von Subsistenzwirtschaft.⁶⁰ Das Recht aus Art. 27 Zivilpakt verlange den Schutz dieses Lebensstils und letztlich der kulturellen Identität.⁶¹ Dem Argument der Beschwerdeführenden, diese Rechte könnten auf australischem Festland nicht mehr ausgeübt werden, war Australien aus Sicht des Ausschusses jedenfalls nicht ausreichend entgegengetreten. Was von einem Staat in puncto Klimaanpassung verlangt werden kann, wird hier nochmal zusammengefasst: Entsprechende Maßnahmen müssen “time-

52 Kritisch hierzu: *Feria-Tinta* (Fn. 3).

53 Siehe dazu allgemein die Beiträge in: Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), *Das Recht auf die Heimat*, 2006.

54 MRA (Fn. 1), Nr. 8.9.

55 *Ibid.*; siehe allerdings Nr. 8.12, wo der Ausschuss auch kurz auf die besondere Verbundenheit mit den Inseln zur Ausübung kultureller Bräuche eingeht.

56 *Ibid.*, Nr. 8.10–8.12.

57 *Ibid.*, Nr. 8.12.

58 *Ibid.*, Nr. 6.10f.

59 *Ibid.*, Nr. 8.12f.

60 *Ibid.*, Nr. 8.13.

61 So auch: MRA, *Benito Oliveira et al. ./ Paraguay*, Auffassung vom 12. Oktober 2021, UN-Dok. CCPR/C/132/D/2552/2015, Nr. 8.6.

ly“ und “adequate“ sein.⁶² Die von Australien anvisierten Infrastrukturmaßnahmen waren jedenfalls nicht rechtzeitig.

Nachdem der Ausschuss also Verletzungen von Art. 17 und 27 Zivilpakt annimmt, geht er leider nicht mehr auf Art. 24 Abs. 1 Zivilpakt ein.⁶³ Dabei wäre es durchaus interessant gewesen, wie der Ausschuss mit den Argumenten der Beschwerdeführenden hinsichtlich des Schutzes kommender und zukünftiger Generationen umgeht. Diesen kontroversen Bereich umgeht der Ausschuss ebenso wie die aufgeworfenen Fragen nach der Existenz eines Rechts auf eine gesunde Umwelt oder gar ein stabiles Klima.

3. Vernachlässigung des Klimaschutzes

Teilweise wird der Entscheidung auch eine große Bedeutung für den Klimaschutz beigemessen.⁶⁴ Der Obersatz der Begründetheit ist jedoch die letzte Stelle der Entscheidung, an der der Begriff der “Climate mitigation“ Erwähnung findet.⁶⁵ Immerhin wird in der Begründetheit betont, dass ohne nationale und internationale Anstrengungen, womit wohl primär die Reduktion von Treibhausgasemissionen gemeint ist, die Auswirkungen des Klimawandels das Recht auf ein Leben in Würde verletzen könnten.⁶⁶ Insofern ist Klimaschutz ein Teil des staatlichen Schutzkonzepts. Der Ausschuss vermeidet „lediglich“ eine Behandlung der Detailfragen (Verbindlichkeit des Pariser Abkommens bzw. der Nationally Determined Contributions, Nationales Restbudget, anzuvisierendes Temperaturziel etc.).

62 Auf die Bedeutung des temporalen Aspekts hinweisend auch: Voigt (Fn. 3).

63 MRA (Fn. 1), Nr. 10.

64 Insbesondere: *Feria-Tinta* (Fn. 3), die sogar davon ausgeht, die Rechtsfolge der “full reparation“ (Rn. 11) umfasse auch Klimaschutzmaßnahmen. Dabei bezieht sich dieser Ausspruch nur auf den festgestellten Rechtsverstoß, der allein in der Verzögerung von Klimaanpassungsmaßnahmen gesehen wird.

65 MRA (Fn. 1), Nr. 8.6.

66 Ibid., Nr. 8.7.

Dadurch bleibt die Entscheidung deutlich hinter den relativ detaillierten Ausführungen des UN-Kinderrechtsausschuss in *Sacchi et al. gegen Australien et al.* zurück, obwohl in diesem Fall bereits die fehlende Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zur Unzulässigkeit führte.⁶⁷ So hatte der Kinderrechtsausschuss etwa die grundlegende – aber umstrittene⁶⁸ – These vertreten, das Prinzip der “common but differentiated responsibility“ beinhalte nicht nur eine kollektive Verantwortung, sondern auch eine individuelle Pflicht einzelner Staaten zum Klimaschutz.⁶⁹ Ähnlich detaillierte Ausführungen finden sich in der Entscheidung *Billy et al.* nicht.

Aus dem Vorhandensein mehrerer Sondervoten, die die fehlende Behandlung des Beitrags Australiens zum Klimawandel ebenfalls monieren,⁷⁰ darf wohl geschlossen werden, dass die menschenrechtliche Relevanz unterlassenen Klimaschutzes innerhalb des Ausschusses umstritten war. Etwas überraschend und handwerklich unsauber ist es dennoch, wenn die Zulässigkeit zunächst auch im Hinblick auf den Klimaschutz bejaht wird, dieser dann in der Begründetheit aber keine Rolle mehr spielt.

Immerhin hat der Ausschuss so die Tür für weitere Klimabeschwerden offen gelassen.⁷¹ Zukünftige Beschwerdeführer:innen, die Staaten für unzureichende Klimaschutzanstrengungen verantwortlich machen

67 KRA, *Sacchi et al. / Australien, Brasilien, Frankreich, Deutschland und Türkei*, Entscheidung vom 8. Oktober 2021, UN-Dok. CRC/C/88/D/107/2019, Nr. 9.2–9.14 (zu Fragen der Jurisdiktion und zum Opferstatus), Nr. 9.15f. (zur fehlenden Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs).

68 Kritisch etwa: *Benoit Mayer*, Temperature Targets and State Obligations on the Mitigation of Climate Change, in: *Journal of Environmental Law* 33 (2021), S. 585–610; *Benoit Mayer*, Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?, in: *AJIL* 115 (2021), S. 409–451.

69 MRA (Fn. 1), Nr. 9.10

70 Sondervotum von Ausschussmitglied *Duncan Laki Muhumuza*, Annex 1, Nr. 10ff.; Sondervotum von Ausschussmitglied *Gentian Zyberi* (concurring), Annex 2, Nr. 3ff. und 6.

71 Vgl. Voigt (Fn. 3).

wollen, werden gut beraten sein, sich die Sondervoten der Entscheidung genauer anzusehen. So unternimmt etwa *Duncan Laki Muhumuza* den Versuch die Grundsätze der Entscheidung des niederländischen *Hoge Raad* in der berühmten *Urgenda*-Entscheidung auf die Ebene des Zivilpakts zu heben.⁷² Noch weitergehend tritt *Gentian Zyberi* für einen weitgehenden Gleichklang der Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen mit den menschenrechtlichen Schutzpflichten ein. Ein “Due diligence standard” verlange von Staaten ihre nationalen Treibhausgasreduktionsziele möglichst ambitioniert festzusetzen (highest possible ambition) und zur Zielerreichung effektive Maßnahmen zu beschließen.⁷³ Der Klimawandel begründe eine “Shared responsibility”, die allerdings den einzelnen Staat nicht entlaste. Die individuellen Anstrengungen müssten sich an den aktuellen und historischen Treibhausgasemissionen (total und pro Kopf) orientieren, ebenso wie an der “Capacity” einzelner Staaten zur Transformation.⁷⁴

III. Weitergehende Bedeutung?

Eine weitergehende Bedeutung könnte die Entscheidung für den Bereich der Klimaanpassung und den Bereich des “loss and damage”⁷⁵ haben.

1. Weiterentwicklung des Klimaanpassungsrechts?

Zunächst hat die Entscheidung klarstellende Wirkung dahingehend, dass auch Folgen des Klimawandels menschenrechtliche Relevanz haben. Allerdings war dies für den

72 Sondervotum von Ausschussmitglied *Duncan Laki Muhumuza*, Annex 1, Rn. 10ff.

73 *Ibid.*, Nr. 3; in diese Richtung auch bereits: CEDAW/CESCR/CMW/CRC/CRPD, Joint Statement on Human Rights and Climate Change, States Human Rights Obligations Nr. 2, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/state-ments/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-and->

74 *Ibid.*, Nr. 5.

75 Art. 8 PA.

Bereich anderer Umweltgefahren bereits weitgehend geklärt.⁷⁶ Insofern hat die Entscheidung lediglich konkretisierende Bedeutung, zumal die Klimawandelfolgen für die Torres-Strait-Inselbewohner:innen sehr konkret und gegenwärtig zu Tage treten. Außerdem hängen zentrale Ausführungen des Ausschusses sehr stark mit der besonderen Situation und Vulnerabilität indigener Minderheiten zusammen. Einige der maßgeblichen Aussagen sind danach nicht ohne Weiteres auf andere Personengruppen übertragbar. Der besondere Bezug zur „Heimat“ wird vor allem über die kulturelle Verbindung mit den Inseln hergestellt. In vielen anderen Konstellationen, in denen keine solche besondere örtliche und kulturelle Verwurzelung vorliegt, dürften den jeweiligen Staaten größere Spielräume zustehen. In diesen Kontexten kann es dann durchaus erlaubt oder sogar angezeigt sein, Wohnstätten und Betriebe umzusiedeln, anstatt sie zu bewahren. Ob für die dadurch entstehenden Kosten dann der Staat haftet, oder sogar die Staatengemeinschaft, ist eine andere Frage.⁷⁷

2. Bedeutung im Kontext der Klimahaftung für “loss and damage”

Zu Staatshaftungsfragen könnte die Entscheidung aber gewissermaßen durch die

76 *MRA, Portillo Cáceres et al. ./ Paraguay*, Auffassung vom 20. September 2019, UN-Dok. CCPR/C/126/D/2751/2016, Nr. 7.3; *Teitiota ./ Neuseeland* (Fn. 31), Nr. 9.6; General Comment Nr. 36 (Fn. 37), Nr. 62. Siehe dazu auch die umfassendere Rechtsprechung des EGMR, *Guerra u.a. ./ Italien* (116/1996/735/932), Urteil vom 19. Februar 1998 (Schutz vor gefährlicher Industrieanlage); EGMR, *Öneryıldız ./ Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, Rn. 90 (Schutz vor unzureichend gesicherter Mülldeponie); *Tătar ./ Rumänien* (67021/01), Entscheidung vom 27. Januar 2009, Rn. 88 und 113 (Schutz vor Risiken, die von einer Industrieanlage ausgehen); *Di Sarno u.a. ./ Italien* (30765/08), Urteil vom 10. Januar 2012, Rn. 107 und 113 (Schutz in kontaminierten Gebieten).

77 Generell zu Fragen der Staatshaftung im Kontext des Klimawandels: *Isabell Böhm*, Staatsklimahaftung, 2021.

Hintertür beitragen.⁷⁸ Der Ausschuss erkennt den Betroffenen hier Schadensersatz für die erlittenen Menschenrechtsverletzungen zu. Unklar bleibt, wie dieser genau zu beziffern ist. Knüpft man an den Schaden an, der durch einen schnelleren Deichbau verhindert worden wäre (z.B. materielle Schäden durch Überflutung von Häusern und Versalzung landwirtschaftlicher Böden), wird hier letztlich Schadensersatz für die Folgen des Klimawandels gewährt, ohne dass diese Schäden allein von Australien verursacht worden wären bzw. ohne dass hier überhaupt eine Zurechnung zu klimatischen Veränderungen (sog. Attribution) außerhalb lediglich probabilistischer Annahmen möglich erscheint.⁷⁹ Insbesondere für Staaten des Globalen Südens dürfte eine solche Verantwortlichkeit unter Gerechtigkeitsaspekten als problematisch erscheinen. Anstatt die Kosten für „loss and damage“ nach historischen Verursachungsbeiträgen aufzuteilen, ist so zunächst allein der Heimatstaat verantwortlich. Da sich die Verhandlungen zu „loss and damage“ auf internationaler Ebene weiterhin als kontrovers darstellen und zwischenstaatliche Schadensersatzansprüche kaum durchsetzbar erscheinen,⁸⁰ bleiben so letztlich die Staaten des Globalen Südens auf diesen Kosten sitzen, obwohl es doch primär die Staaten des Globalen Nordens sind, die das Problem verursacht haben.

C. Ausblick

Die Entscheidung wurde sicherlich auch an regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen und nationalen Verfassungsgerichten zur Kenntnis genommen. Allein beim EGMR sind derzeit zehn „Klimabeschwerden“ an-

hängig.⁸¹ Die Entscheidung in *Billy et al. gegen Australien* stellt für diese Verfahren allerdings keinen „Blueprint“⁸² dar. Vielmehr werfen die Klimabeschwerden vor dem EGMR spezifische klimaschutzrechtliche Fragestellungen auf. Klimaanpassungsmaßnahmen könnten zwar – ähnlich wie vor dem Bundesverfassungsgericht⁸³ – als Kompensation für unzulänglichen Klimaschutz eine Rolle spielen. Die Beschwerden sind aber explizit nicht auf mehr Anpassung, sondern auf stärkere Reduktionsbemühungen gerichtet.⁸⁴

In diesen Verfahren dürfte viel von der angenommenen Kontrolldichte („margin of appreciation“) abhängen. Zu deren Bestimmung in klimarechtlichen Konstellationen trägt die Entscheidung in *Billy et al.* aber ebenso wenig bei wie zu anderen spezifisch klimaschutzrechtlichen Fragestellungen.

Historisch bedeutsam ist der Fall primär dafür, dass es sich um die erste Entscheidung auf internationaler Ebene handelt, die einen menschenrechtlichen Anspruch auf Klima-

78 Vgl. *Nay* (Fn. 3), die die Entscheidung im Kontext der UNFCCC-Verhandlungen zu „loss and damage“ liest; siehe auch: *Tigre* (Fn. 3).

79 Kritisch hierzu aus rechtlicher Perspektive: *Benoit Mayer*, Attribution science and the fate of climate litigation, in: *Global Policy* 13 (2022), S. 831–832.

80 Dazu umfassend: *Roda Verheyen*, *Climate Change Damage and International Law*, 2005.

81 Eine Übersicht findet sich unter: <http://climate-casechart.com/non-us-jurisdiction/european-court-of-human-rights/>.

82 So aber: *Kahl* (Fn. 3); ähnlich auch: *David Hart KC*, Climate change human rights violations found against Australia in Torres Strait Islanders case, UK Human Rights Blog vom 17. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://ukhumanrightsblog.com/2022/10/17/climate-change-human-rights-violations-found-against-australia-in-torres-strait-islanders-case/>.

83 Zur Rolle der Klimaanpassung als Instrument der Kompensation unzureichender Klimaschutzmaßnahmen, um insgesamt einen adäquaten Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und des Eigentums sicherzustellen: BVerfGE 157, 30 (Rn. 164).

84 Sehr deutlich etwa in: *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (communicated case) (39371/20), wo ein sehr klarer Bezug zwischen den Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen und dem Menschenrechtsschutz hergestellt wird. Ähnlich: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz* (53600/20), press release, abrufbar unter: <https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2022/05/Relinquishment-in-favor-of-the-Grand-Chamber-of-the-case-Verein-KlimaSeniorinnen-Schweiz-and-Others-v.-Switzerland.pdf>.

anpassungsmaßnahmen begründet. Angesichts der aktuell realistischen deutlichen Verfehlung des 1,5-Grad-Ziels, handelt es

sich sicherlich nicht um die letzte Beschwerde zu dieser Thematik.

Buchbesprechung

Hasan Hasanović, Srebrenica überleben (aus dem Englischen übersetzt von Filip Radunović), erschienen im Wallstein-Verlag, Göttingen 2022, 104 Seiten, ISBN 978-3-8353-5260-5

Juli 1995: Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam besteht seit einem Jahr, hat im Dezember 1994 seine erste Konferenz zu den neuen Institutionen der Hochkommissare für Menschenrechte und Minderheitenrechte veranstaltet und bereitet für den November des laufenden Jahres eine Konferenz zum Thema „Stille Diplomatie oder Publizität?“ vor, als die Nachricht über das Massaker von Srebrenica Europa erschüttert.

Die Neunziger Jahre sind überhaupt eine Herausforderung und Bewährungsprobe für das Völkerrecht, die Welt arbeitet in den Vereinten Nationen enger zusammen, das sowjetische Veto ist einer kooperativen Haltung Russlands im Sicherheitsrat gewichen.

Ein Jahrzehnt nach dem Tod von Staatspräsident Tito brach im Vielvölkerstaat Jugoslawien ein zunächst politischer und dann gewaltsamer Konflikt aus, der sich zu einem Bürgerkrieg entwickelte und zur Abspaltung von ehemaligen Teilrepubliken führte.

Auf den Bürgerkrieg im damaligen Jugoslawien reagierte die Weltgemeinschaft mit mehreren Mandaten für Friedenstruppen, der Errichtung von Schutzzonen und der Etablierung des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien (ICTY). Der Friedensvertrag von Dayton beendete den Bosnienkrieg und bereitete den Boden für UN-mandatierte Einsätze von NATO und EU zur Umsetzung des Abkommens und zur Stabilisierung des Landes.

Das vorliegende Buch führt mitten hinein in diese Zeit. Der Autor erzählt, wie der Konflikt in das bis dahin unbeschwerte Leben seiner Familie eindringt und sie zur Flucht und zum Leben unter Bedrohung zwingt. In Srebrenica schöpfen die Menschen Atem, vor allem, als die Stadt zur UN-Schutzzone

deklariert wird. Doch die damit verbundene Hoffnung wird enttäuscht, als die bosnisch-serbische Armee die Stadt bombardiert und die niederländischen Schutztruppen sich kampfflos zurückziehen. Hasanović erzählt ebenso knapp wie eindringlich, wie er knapp zwanzigjährig, zusammen mit seinem Zwillingenbruder, seinem Vater und seinem Onkel an dem Todesmarsch von Srebrenica teilnahm und als einziger dieser vier Männer aus seiner Familie überlebte.

Mit dieser Marschkolonnen versuchten am 12. Juli 1995 circa 10 000 bis 15 000 Mann – Soldaten und Zivilisten – einen Fluchtversuch, um der Tötung vor Ort, die bereits begonnen hatte, zu entgehen. Viele Männer kamen durch Artilleriebeschuss zu Tode, andere wurden gefangen genommen und dann exekutiert. Insgesamt wurden bei dem Massaker rund 8 000 Menschen umgebracht. Das ICTY und der Internationale Gerichtshof (IGH) bewerteten das Geschehen in mehreren Entscheidungen als Völkermord.

Hasanović schildert kurz sein weiteres Schicksal, das Leben als Flüchtling und die Rückkehr nach Srebrenica, in die fremd gewordene Heimat. Im Laufe der Jahre werden dort zahllose Massengräber entdeckt und die Getöteten identifiziert. 2003 kann sein Vater begraben werden, 2005 sein Zwillingenbruder.

„Ich setzte meinen Zwillingenbruder eigenhändig bei und sprach dabei ein Gebet.“ (S. 101)

Das Buch erzählt eine persönliche Geschichte, die ein abstraktes historisches Ereignis fassbar und erfahrbar macht. Gleichzeitig hat ein solcher Erfahrungsbericht mit der Unschärfe von Erinnerung zu kämpfen. So heißt es auf S. 42: „Das war die Zeit, in der wir sehr viel Fleisch aßen. Die Stadt war

randvoll mit Menschen und Rindern [...]“. Wenige Zeilen später ist zu lesen: „[D]ie Bevölkerung stand kurz vor dem Hungertod. Die Menschen lebten ohne Essen [...]“.

Heute arbeitet Hasanović im Srebrenica Genocide Memorial und trägt dazu bei,

an die Geschichte des Völkermords zu erinnern, über den von interessierter Seite nur allzu gern der Mantel des Vergessens gebreitet wird.

Norman Weiß

Autor:innen in diesem Heft:

Andreas Buser

Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand an der Freien Universität Berlin, Postdoc Researcher in der DFG Kollegforschergruppe "International Rule of Law – Rise or Decline?".

Catharina Caspari

M. A., Doktorandin an der Universität Bremen.

Achim Czubaiko

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bonn.

Navin Mienert

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

Melina Still

LL. M., Msc., Universitätsassistentin (prae doc) an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Jakub Valc

JUDr. Mgr., Ph. D., Rechtsanwalt und Assistenzprofessor für Rechtstheorie an der Masaryk-Universität Brunn.

Norman Weiß

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

