

1. Teil: Universeller Menschenrechtsschutz

§ 1. Überblick über Entwicklung und Stand des universellen Menschenrechtsschutzes

Die Grundstruktur des klassischen Völkerrechts ließ - wegen der Betonung der staatlichen Souveränität - die Herausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze eines internationalen Schutzes der Menschenrechte nicht zu. Die Entwicklung der Idee der Menschenrechte drang nicht in das Völkerrecht vor; der Einzelmensch blieb in jeder Hinsicht *mediatisiert*. Allein für den Bereich des Fremdenrechts gab es völkerrechtliche Mindeststandards, deren Durchsetzung - im Wege der Ausübung diplomatischen Schutzes - aber allein Sache des jeweiligen Heimatstaates war.

Auch die Satzung der Vereinten Nationen (SVN) betont in Art. 2 Ziff. 1 die „souveräne Gleichheit“ aller Staaten und verbietet selbst den UN in Art. 2 Ziff. 7 SVN die Einmischung in „innere Angelegenheiten“. Andererseits gehört der Schutz der Menschenrechte zu den Hauptzielen der Vereinten Nationen, wie sich aus der Präambel, Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 (1) lit. b) und Art. 55 lit. c) SVN ergibt. Auf diesem rechtlichen Hintergrund kam es seit 1945 zu einer höchst bedeutsamen Entwicklung der Stärkung des Schutzes der Rechte des Individuums, die nicht nur zu einer Vielzahl völkerrechtlicher Menschenrechtsinstrumente auf universeller (und regionaler) Ebene führte, sondern auch dazu, dass dem Menschen zunehmend - zu Recht - partielle Völkerrechtssubjektivität zugemessen wird: Der Mensch ist nicht mehr nur (mediatisiertes) Objekt des Völkerrechts, sondern Subjekt des Völkerrechts!

Erster Schritt dieser Entwicklung war die auf Art. 68 SVN gestützte Gründung der Menschenrechtskommission (MRK) durch Resolution des ECOSOC vom 16.02.1946. Der Erfolg ihrer Tätigkeit ist sicher nicht allzu hoch einzuschätzen; immerhin konnte sie sich seit Verabschiedung der Resolution 1503 (XLVIII) vom 27.05.1970 in gewissem Umfang mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen beschäftigen: Wurde dies nämlich aufgrund einer Petition festgestellt, konnte eine Arbeitsgruppe die Aufmerksamkeit der UN-Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und Minderheitenschutz auf die entsprechende Situation lenken, um eine weitere Prüfung zu veranlassen. In der Praxis diente dieses Verfahren vor allem dazu, Staaten, die keines der eigentlich verbindlichen Menschenrechtsinstrumente ratifiziert hatten, wenigstens einer gewissen internationalen Kontrolle zu unterwerfen oder erhebliche menschenrechtliche Missstände aufzudecken.

Am 15. März 2006 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit großer Mehrheit die Ablösung der MRK durch einen neuen Menschenrechtsrat (MRR) / (Resolution 60/251). Die MRK war wegen ihrer Zusammensetzung und ihres Abstimmungsmodus stark kritisiert worden und hatte sich als wenig arbeitsfähig erwiesen. Die Ablösung war einer der wesentlichen Reformvorschläge von UNO-Generalsekretär Annan für die Stärkung des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen. Im Unterschied zur MRK mit 53 Mitgliedern setzt sich der neue Rat aus 47 Mitgliedstaaten zusammen. Die Verteilung der Sitze beruht auf dem Grundsatz der ausgewogenen geografischen Verteilung. Die Mitgliedschaft dauert drei Jahre und steht allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen offen. Die Ratsmitglieder werden einzeln in direkter Wahl von der Generalversammlung mit absoluter Mehrheit (96 Stimmen) gewählt. Die Zugangsschwelle zum MRR für Staaten, die Menschenrechte verletzen, erhöht sich, da Kandidaten ihr menschenrechtliches Engagement im Rahmen einer Kandidatur zum MRR darstellen müssen. Die in den Rat gewählten Mitglieder verpflichten sich, mit dem Rat zusammenzuarbeiten und den höchsten Ansprüchen auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gerecht zu werden. An die MRK wurden diese Erwartungen nicht gestellt. Die Ratsmitglieder werden während ihrer Mitgliedschaft einem neuen universellen Überprüfungsmechanismus („Universal Periodic Review“, UPR) unterzogen. Ausgangspunkte für die Überprüfung der Situation in den Staaten bilden die UNO-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, sowie alle internationalen Menschenrechtsverträge, die ein Staat ratifiziert hat. Es besteht zudem die Möglichkeit der „Abwahl“ von Staaten, wenn während der Mitgliedschaft, anhaltende schwere und syste-

matische, Menschenrechtsverletzungen begangen werden.

Der erste Überprüfungszyklus wurde von 2008 bis 2011 durchgeführt. Zwischen 2008 und 2009 haben sich bereits 80 Staaten einer Überprüfung gestellt. Die Überprüfung Deutschlands fand im Jahre 2009 statt. Der zweite UPR-Zyklus ab 2012 wird mit einigen Verfahrensänderungen durchgeführt. Es werden in den Jahren 2012 bis 2016 14 Überprüfungseinheiten durchgeführt, in denen jeweils 14 Staaten dem Verfahren unterzogen werden. Die nächste Überprüfung Deutschlands steht im Jahre 2013 an. Die Beurteilung eines Landes stützt sich auf Berichte, die die Staaten selbst verfassen, auf Unterlagen von UN-Organen vor Ort, Sonderberichterstattern u.a. sowie auf Informationen von Menschenrechtsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen des betreffenden Landes.

Die von der MRK entwickelten Spezialverfahren zur Erfassung der Menschenrechtssituationen in einem bestimmten Staat oder die Befassung mit einem drängenden Menschenrechtsthema, wie z.B. die Ernennung unabhängiger Experten/innen zu sog. Sonderberichterstattern oder die Einrichtung unabhängiger Arbeitsgruppen, wurde beibehalten. Neu durch den Rat ins Leben gerufen wurde allerdings der „Beratende Ausschuss“. Dieser setzt sich aus 18 unabhängigen Experten/innen zusammen und hat die Aufgabe, den Rat durch wissenschaftliche Studien in seiner Arbeit zu unterstützen.

Darüber hinaus wurde das Beschwerdeverfahren der MRK überarbeitet. Im Falle einer schweren Menschenrechtsverletzung kann die Beschwerde von einer Einzelperson oder einer Nichtregierungsorganisation eingereicht werden. Die Zulässigkeit der Beschwerde wird dann von einer Arbeitsgruppe mit insgesamt fünf Mitgliedern, überprüft. Bestätigt sich der Verdacht muss der jeweilige Staat zu den Vorwürfen Stellung nehmen. Bei regelmäßigen schweren Menschenrechtsverletzungen wird dem Menschenrechtsrat dann ein Bericht vorgelegt.

Der MRR mit Sitz in Genf hält mindestens drei Tagungen pro Jahr (einschließlich einer Haupttagung) mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen ab. Im Gegensatz dazu trat die Kommission einmal pro Jahr zu einer sechswöchigen Tagung zusammen. Der Rat kann auch zusammentreten, um sich mit dringenden Situationen zu befassen, und bei Bedarf Sondertagungen abhalten, sofern dies von einem Mitglied des Rates mit Unterstützung eines Drittels der Ratsmitglieder beantragt wird.

Der Rat dient als Hauptforum der Vereinten Nationen für den Dialog und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte. Sein Hauptaugenmerk liegt darauf, Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre Menschenrechtsverpflichtungen mittels Dialog, technischer Hilfe und dem Aufbau von Kapazitäten einzuhalten. Der Rat gibt auch Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte an die Generalversammlung ab.

Deutschland ist am 9. Mai 2006, im Rahmen der ersten Wahlen, in das neue Menschenrechtsgremium gewählt worden. In der westlichen Regionalgruppe hat Deutschland mit 154 Stimmen das beste Wahlergebnis aller Mitbewerber erzielt. Die deutsche Mitgliedschaft im MRR begann am 19. Juni 2006, dem Tag der formellen Aufnahme der Arbeit des MRR. Die Mitgliedschaft Deutschlands endete am 18. Juni 2009. Deutschland nimmt derzeit bis zu einer neuen Kandidatur im Jahr 2012 einen Beobachterposten ein. Nach den letzten Wahlen am 12.05.2009 setzt sich der Rat seit dem 19.06.2009 wie folgt zusammen: Afrika und Asien haben jeweils 13 Sitze, Lateinamerika und Karibik (GRULAC) 8 Sitze, Osteuropa (EEG) 6 Sitze und die Westliche Gruppe (WEOG) 7 Sitze inne. Die derzeitige Wahlperiode dauert noch bis zum 31.12.2012.

Mittlerweile mehren sich jedoch die kritischen Stimmen, welche dem Rat mehr politische Motivation als effektives Einsetzen für die Menschenrechte vorwerfen. Als Bestätigung dieser These wird unter anderem auf den Umgang des Rates mit Ländern wie dem Sudan und Sri Lanka verwiesen. So verhinderten die afrikanischen und asiatischen Staaten, die im Menschenrechtsrat eine Mehrheit bilden, eine scharfe Verurteilung der schweren Menschenrechtsverletzungen im Darfur-Konflikt und während des Bürgerkrieges in Sri Lanka. Eine von Sri Lanka selbst eingebrachte Resolution, die den Zugang zu den Kampfgebieten für Hilfsorganisationen erst dann erlauben soll, "wenn es angebracht sei" wurde (u.a. von Kuba, China, Ägypten) gegen die Stimmen u.a. von Deutschland (und 11 weiteren Staaten) ange-

nommen. Wenigstens hinsichtlich des Sudans konnte sich der Rat mittlerweile auf die Einrichtung eines 1-jährigen Sonderberichterstatmandats einigen. Darüber hinaus beschäftigte sich der Rat auf Bestreben der islamischen Staaten rund 120 mal mit dem Nahost-Konflikt, die diesbezüglich verabschiedeten Resolutionen gelten durchgängig als anti-israelisch, wo hingegen die Einbeziehung und Verurteilung palästinensischer Menschenrechtsverletzungen von den islamischen Staaten überwiegend abgelehnt wurde. Diese Tendenz spiegelt sich auch in der neuesten Resolution gegen Israel, welche Anfang 2009 erging, wider. Die Resolution wurde mit 33 Stimmen, einer Gegenstimme (Kanada) und 13 Enthaltungen (vor allem europäische Staaten und die USA) angenommen. Der Mitte 2009 zum Gaza-Konflikt vorgelegte sog. Goldstone-Bericht wurde von den USA ebenfalls als israelfeindlich kritisiert.

Wesentlich wichtiger für die Entwicklung des universellen (wie regionalen) Schutzes der Menschenrechte war die Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10.12.1948. Als Resolution der Generalversammlung fehlt ihr rechtliche Bindungswirkung, doch wird sie zunehmend als Indiz für - inzwischen entstandenes - Völkergewohnheitsrecht gesehen. Von wahrscheinlich größerer Bedeutung ist daher ihre politisch-moralische Wirkung.

Da die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte - wie erwähnt - keine Rechtsbindungen erzeugen konnte, bemühten sich die VN von Anfang an, solche Rechtsbindungen durch vertragliche Vereinbarungen zu schaffen. Nach fast zwanzigjährigen, von den Gegensätzen zwischen „Ost und West“ überschatteten Verhandlungen gelang es am 16.12.1966 endlich, die beiden Grundsteine des universellen Menschenrechtsschutzes, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, von der Generalversammlung durch Beschluss annehmen und zur Ratifikation auflegen zu lassen. Es dauerte dann noch über neun Jahre, bis die beiden Pakte im Jahre 1976 in Kraft traten. Bis heute haben 167 Staaten den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und 160 Staaten den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert (Stand: März 2012). Die Existenz der beiden Pakte spiegelt auch den Konflikt zwischen den sog. Menschenrechten der ersten und zweiten Generation (zu denen inzwischen noch die Rechte der dritten Generation - wie das Recht auf Entwicklung, auf lebenswerte Umwelt, auf Frieden, Solidarität und Abrüstung, Teilhabe am gemeinsamen Erbe der Menschheit und der Verfügung über natürliche Ressourcen - getreten sind) wider. Ein Manko beider Pakte - das für alle universellen Menschenrechtsinstrumente gilt - liegt in ihrem unvollständigen Durchsetzungsmechanismus: Es gibt - anders als im regionalen Völkerrecht - keine gerichtlichen Überwachungsorgane, sondern nur ein Staatenberichtssystem. Selbst die Möglichkeit Einzelner, sich wegen behaupteter Menschenrechtsverletzungen an die zuständigen Überwachungsorgane zu wenden, ist von einer entsprechenden staatlichen Zustimmung (Fakultativprotokoll) abhängig.

Zur Koordination ihrer einschlägigen Aktivitäten und als Reaktion auf einen Beschluss der Wiener Weltmensenrechtskonferenz schufen die Vereinten Nationen am 20.12.1993 das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte, das seit 1. September 2008 die Südafrikanerin Navanethem Pillay innehat. Das Mandat umfasst neben der genannten Koordinationsfunktion die Bereiche programmatische Aktivitäten sowie Initiativrechte zur Verwirklichung der Menschenrechte.

Den vorerst letzten Schritt in der Entwicklung des universellen Menschenrechtsschutzes und den zugleich bislang weitreichendsten Schritt auf dem Gebiet der internationalen strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen stellt die Verabschiedung des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof (sog. Rom-Statut, abgedruckt in: 37 ILM (1998), 999) am 17.7.1998 in Rom dar. Die Zuständigkeit des *International Criminal Court* (ICC) erstreckt sich *ratione materiae* auf die sog. Kernverbrechen des Völkermordes, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der Kriegsverbrechen sowie des tatbestandlich noch zu definierenden Verbrechens der Aggression und umfasst damit einen Großteil schwerster Menschenrechtsverletzungen. Da es sich beim Rom-Statut allerdings (im Gegensatz zu den Satzungen der *ad-hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda) um einen völker-

rechtlichen Vertrag handelt, hängt sein praktischer Erfolg vom Willen der Staaten (v.a. der betroffenen, d.h. der Tatortstaaten und der Heimatstaaten der Täter!) ab, den Text zu ratifizieren. Der Vertragstext konnte erst nach zähem Ringen verabschiedet werden; 21 Staaten enthielten sich, andere wie z.B. die USA, China, Israel, Irak und Libyen, lehnten den Text gänzlich ab. Dennoch konnte das Statut am 01.07.2002 nach Erreichen der erforderlichen 110 Ratifikationen in Kraft treten. Inzwischen haben 120 Staaten das Statut ratifiziert (Stand: März 2012), allerdings weder die USA noch die Russische Föderation noch China. Viel wird daher davon abhängen, ob sich der Gerichtshof durch seine Tätigkeit den notwendigen Respekt verschafft; erste Anklagen sind, betreffend Kriegsverbrechen im Kongo und in Uganda, der Elfenbeinküste, Lybien sowie in Darfur/Sudan und in der Zentralafrikanischen Republik, erhoben worden, zu denen der IStGH nun ermittelt. Am 14.03.2012 fällte der IStGH sein erstes Urteil gegen den kongolesischen Kriegsverbrecher Thomas Lubanga Dyilo, er wurde der Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren in die nationalen Streitkräfte und ihrer Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten zwischen 2002 und 2003 nach Art. 8 Nr. 2 b) xxvi) des Rom-Statuts schuldig gesprochen. Lubanga hatte zwischen 1998 und 2003 die Patriotischen Kräfte für die Befreiung des Kongo (FPLC) zunächst gegründet und anschließend deren politische Führung übernommen. Lubanga hatte in diesem Rahmen Kindersoldaten zur Übernahme und Aufrechterhaltung der militärischen und politischen Führung über die kongolesische Provinz Ituri rekrutiert und eingesetzt. Das Gericht wird das Strafmaß in einem späteren Termin festsetzen. Aktuell sind 14 Verfahren vor dem IStGH anhängig, vier befinden sich bereits im Prozesstadium. Fünf Personen befinden sich in Gewahrsam des ICC in Den Haag.

Hinzuweisen ist schließlich noch auf die recht zahlreichen, speziellen Konventionen zum Schutz der Menschenrechte. Diese betreffen insbesondere das Verbot von Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit; die Verhütung und Bestrafung von Völkermord; den Frauen- und Kinderhandel; das Verbot von Rassendiskriminierung und Apartheid sowie die Diskriminierung von Frauen. Die jüngste Menschenrechtskonvention ist das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Sie ist am 03.05.2008 in Kraft getreten. Bisher wurde sie von 110 Staaten, zuletzt von Mozambique am 30.1.2012, ratifiziert (Stand: März 2012). Jedenfalls hinsichtlich seiner Akzeptanz in der Staatenwelt ist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 das „erfolgreichste“ aller speziellen Menschenrechtsverträge (193 Vertragsparteien/Stand: März 2012)

Vor dem Hintergrund des militärischen Eingreifens der NATO im Kosovo sei abschließend noch kurz auf den Problembereich um das Institut der *humanitären Intervention* eingegangen. Zu verstehen ist darunter - obgleich schon dieser Ausgangspunkt umstritten ist - das gewaltsame Vorgehen gegen einen Staat zum Schutz von Menschenrechten und zur Erzwingung ihrer Durchsetzung. Problematisch ist das Spannungsverhältnis zwischen Gewalt- und Interventionsverbot einerseits und Menschenrechtsschutz andererseits. Auf der einen Seite besitzt das in Art. 2 Ziff. 4 SVN niedergelegte Gewaltverbot - von den Ausnahmen des Kapitels VII sowie des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN abgesehen - absoluten Charakter. Auch sind Eingriffe in innere Angelegenheiten eines Staates nur durch Maßnahmen aufgrund von Kapitel VII SVN zulässig, d.h. wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt und zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigt. Auf der anderen Seite zählt auch der Menschenrechtsschutz zu den Zielen der VN (Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 (1) lit. b), Art. 55 lit. c) SVN), der in der aufgezeigten Entwicklung nach 1945 immer mehr an Bedeutung gewonnen hat und nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheit eines Staates zu betrachten ist. Nach (noch) h.M. berechtigt die Verletzung von Menschenrechten als solche dritte Staaten dennoch nicht zum Eingreifen. Angesichts der Ereignisse um das Kosovo mehrten sich allerdings die Stimmen, die für eine Zulässigkeit einer humanitären Intervention unter bestimmten - einen Missbrauch ausschließenden - Voraussetzungen plädieren. Diese sind jedoch ebenfalls in Umfang und Inhalt umstritten: Untätigkeit des UN-Sicherheitsrates; Ausmaß der humanitären Katastrophe; Bestimmbarkeit der verantwortlichen Kräfte; Interventionsberechtigte; Ausmaß und Mittel der Intervention. Um dieses Dilemma zu lösen wurde vom UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 1998 eine International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) eingerichtet, welche ein neues Konzept „Responsibility to Protect“ (R2P) entwickelte, das es der Staatengemeinschaft er-

möglichen soll, bei schwersten Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Staat militärisch einzugreifen um diese zu unterbinden. Hintergrund dieser Überlegung ist, dass grundsätzlich jeder Staat selbst verpflichtet ist, seine Bürger vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Darüber hinaus kommt der internationalen Gemeinschaft ebenfalls Verantwortung zu, denn sie soll die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzfunktion unterstützen und gegebenenfalls kollektive Maßnahmen ergreifen, um Völkermord und vergleichbar schwere Verbrechen zu verhindern. Jedoch steht das R2P Konzept in einem Spannungsverhältnis zu dem völkerrechtlich verankerten Souveränitätsprinzip (Art. 2,4 i. V. mit 2,1 und 2,7 UN-Charta), dem Interventionsverbot (Art. 2 Ziff. 1, 7UN-Charta) und dem Gewaltverbot (Art.2 Ziff. 4 UN-Charta), denn die Souveränität eines Staates schützt diesen vor dem Eingreifen eines anderen Staates in seine innere Angelegenheiten. Die UN Generalversammlung hat aus diesen Gründen im Jahr 2005 dem R2P-Schutzkonzept nur unter Vorbehalten zugestimmt. So wurde ausdrücklich betont, dass sich aus dem R2P kein Recht für eine Militärintervention herleiten lässt. Auch werden das Souveränitätsprinzip und das Prinzip der territorialen Integrität durch R2P nicht ausgehebelt. Vielmehr sind kollektive Maßnahmen nur durch den Sicherheitsrat und im Einklang mit Kapitel VII der UN-Charta möglich. Dabei unterstrich die UN- Generalversammlung aber die Notwendigkeit, dass sie die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts weiter prüft. Damit ist die Diskussion, ob R2P ein tragbares Konzept für die Staatengemeinschaft werden könne, nach wie vor offen.

Das zeigt sich deutlich an der Frage, wie der Sicherheitsrat auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Syrien reagieren soll. Dabei spielt eine entscheidende Rolle, dass einige Staaten, darunter auch die ständigen Sicherheitsratsmitglieder China und Russland, der Auffassung sind, die NATO habe die Sicherheitsrats-Resolution 1973 vom 17.03.2011 (in der viele ein Beispiel für eine R2P-Aktion sehen), mit der die Verhängung eines Flugverbots über Libyen und das Ergreifen aller notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung autorisiert wurde, zum Regimewechsel missbraucht.