

Völkerrecht

Dorf / Rossa

3. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-81702-1
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Kapitel 7. Menschenrechtsschutz

Die Charta der Vereinten Nationen hat die Entwicklung der Menschenrechte stark vorangetrieben. Während vor 1945 der Einzelne im Wesentlichen durch den Staat mediatisiert war und nur durch seinen Heimatstaat in der Geltendmachung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten vertreten war, werden heute dem Einzelnen individuelle völkerrechtliche Rechte zuerkannt, die er auch gegenüber dem eigenen Staat geltend machen kann. Die Entwicklung der Menschenrechte ist bis heute nicht abgeschlossen. Zahlreiche internationale Menschenrechtsverträge und andere Regelwerke haben seit Ende des Zweiten Weltkrieges dazu beigetragen, dass heute Menschenrechte in mannigfacher Weise kodifiziert und verfestigt sind.

Einige dieser Rechte gehören zum völkergewohnheitsrechtlichen Mindeststandard. Zum *ius cogens* werden gezählt:

- das Verbot des Völkermordes und des Sklavenhandels,
- das Verbot der willkürlichen Tötung und unmenschlichen Behandlung,
- der Anspruch auf ein faires Gerichtsverfahren und
- das Verbot der Rassendiskriminierung.

Dieser Kernbestand an Menschenrechten ist *erga omnes* verpflichtend, was zur Folge hat, dass ein die Rechte verletzender Staat nicht nur eine Pflichtverletzung gegenüber dem einzelnen Individuum begeht, sondern auch gegenüber der Staatengemeinschaft.

Die starke Ausdifferenzierung des internationalen Menschenrechtsschutzes darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass für eine effektive Überwachung und Durchsetzung der menschenrechtlichen Gewährleistungen oftmals nur recht schwache Mechanismen zur Verfügung stehen. Individualbeschwerdemöglichkeiten und verbindliche Gerichtsentscheidungen sind bislang eher selten verwirklicht.

Mit Blick auf den Charakter und die Zielrichtung werden drei Gruppen bzw. drei sog. **Generationen der Menschenrechte** unterschieden. Zur ersten Generation gehören die klassischen Abwehr- und Freiheitsrechte wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit oder der Schutz vor Folter sowie die elementaren Gleichheitsgarantien wie die Gleichheit vor dem Gesetz oder die Verfahrensgarantien. Der zweiten Generation werden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie das Recht auf Arbeit oder das Recht auf Bildung zugeordnet. In der dritten, jüngsten Generation werden kollektive Rechte wie das Recht auf

Entwicklung, auf lebenswerte Umwelt, auf Frieden oder auf Mitbestimmung zusammengefasst. Die Staatengemeinschaft tut sich schwer mit der Anerkennung dieser relativ konturenlosen Kollektivrechte. Auch in der Völkerrechtslehre bestehen deutliche Vorbehalte gegen die Würdigung dieser Rechte als Menschenrechte, deren Anerkennung vor allem seitens der Entwicklungsländer gefordert wird.

A. Internationaler Menschenrechtsschutz

Literatur: Herdegen, Völkerrecht, § 47 f.; Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 10.3; Ipsen, Völkerrecht, § 32; Kempen/Hillgruber/Grabenwarter, Völkerrecht, § 51 f.; Stein/von Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, § 63.

I. Menschenrechtsschutz auf UN-Ebene

- 5 Die Charta der Vereinten Nationen bildet den Grundstock des modernen Menschenrechtsschutzes. Die Charta enthält selbst keinen Katalog von Individualrechten. In Art. 1 Nr. 3 UN-Charta setzen sich die Vereinten Nationen das Ziel,

„eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um ... die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“.

Zur Förderung dieses Ziels verpflichten sich die Mitgliedstaaten „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten“ (Art. 56, 55 UN-Charta). Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) kann zur Förderung der Menschenrechte ebenso Empfehlungen abgeben wie die Generalversammlung (Art. 62 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 lit. b UN-Charta).

- 6 Auf Grundlage des Art. 68 UN-Charta schuf der Wirtschafts- und Sozialrat die UN-Menschenrechtskommission (*Commission on Human Rights*) mit der Ermächtigung, Unterkommissionen einzusetzen. Die UN-Menschenrechtskommission sollte Menschenrechtssituationen in bestimmten Ländern beurteilen, dem Wirtschafts- und Sozialrat entsprechend berichten und Empfehlungen abgeben. Aufgrund der Kritik, nicht effektiv für den Schutz der Menschenrechte einstehen zu können, da ihr zahlreiche Staaten angehörten, in denen Menschenrechtsverletzungen begangen wurden, wurde sie 2006 durch Resolution der UN-Generalversammlung (60/251) vom **UN-Menschenrechtsrat** (*Human Rights Council*) abgelöst. Der Menschenrechtsrat setzt sich aus 47 für die Dauer von drei Jahren von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern

(Regierungsvertreter) zusammen, wobei die Verteilung der Sitze auf dem Grundsatz der ausgewogenen geografischen Verteilung beruht. Unter den Mitgliedstaaten befinden sich jedoch wiederum menschenrechtsverletzende Staaten, was Zweifel auch an der Effektivität des Menschenrechtsrats hervorruft, wenngleich die Arbeit des Menschenrechtsrats zunehmend positiv beurteilt wird. Aufgabe des Menschenrechtsrats ist es nicht nur, die Durchsetzung der Menschenrechte zu fördern, sondern schon im Vorfeld von Verletzungen präventiv tätig zu werden.

Die Arbeit der Experten des UN-Menschenrechtsrats wird vom UN-Menschenrechtsbüro (*Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR*) unterstützt, dessen Aufgabe die Koordinierung der verschiedenen Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen ist. Dem UN-Menschenrechtsbüro steht der **Hochkommissar für Menschenrechte** (*United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR*) mit dem Status eines Untergeneralsekretärs vor, dessen Amt durch Resolution der Generalversammlung 1993 geschaffen wurde. Im Gegensatz zum UN-Menschenrechtsrat, dessen Experten für bestimmte Aufgaben bestellt werden, beschränkt sich das Tätigkeitsfeld des Hohen Kommissars nicht auf bestimmte Sachgebiete und bestimmte Länder, sondern umfasst den Schutz aller Menschenrechte weltweit.

Ausgangspunkt für die im Laufe der Zeit entstandenen zahlreichen Menschenrechtspakte bildet die am 10.12.1948 von der UN-Generalversammlung verabschiedete **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**. Die Erklärung enthält einen Katalog von bürgerlichen und politischen Rechten wie das Recht auf Leben, auf Freizügigkeit, auf Rede- und Versammlungsfreiheit sowie wirtschaftliche und kulturelle Rechte wie das Recht auf Arbeit oder das Recht auf Bildung. Die Rechte bestehen nicht schrankenlos, sondern unter dem Vorbehalt gesetzlicher Beschränkungen. Die in Form einer Resolution erlassene *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* hat keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung. Sie dient jedoch regelmäßig der Definition und Auslegung der von den UN-Mitgliedstaaten nach Art. 55 UN-Charta zu fördernden Rechte, und häufig wird auf sie in Erklärungen und Entscheidungen verwiesen. So haben heute zahlreiche der in der Allgemeinen Erklärung statuierten Rechte (auch) völkergewohnheitsrechtliche Geltung erlangt wie das Verbot der Folter, der Sklaverei, des Mordes oder der Rassendiskriminierung. Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* gilt als entscheidender Wegbereiter für die Gewährleistung völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechte.

II. Einzelne Menschenrechtsabkommen

1. UN-Menschenrechtspakte von 1966

- 9 Zusammen mit der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* und den Menschenrechtsbestimmungen der UN-Charta bilden der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (IPBPR) und der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (IPWSKR) von 1966 das, was als *International Bill of Human Rights* bezeichnet wird. Beide Pakte sind völkerrechtliche Verträge, die 1976 in Kraft traten. Sie sind zwischenzeitlich jeweils von mehr als drei Viertel aller Staaten ratifiziert. Auch die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei beider Pakte.
- a) **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte**
- 10 Der IPBPR garantiert die auch als erste Generation (→ Rn. 4) bezeichneten Menschenrechte, u.a. das Recht auf Leben und Freiheit von Folter und Sklaverei, das Recht auf Freiheit und persönliche Sicherheit, bestimmte Garantien im Prozess, das Recht auf Achtung der Privatsphäre, auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit oder das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit (s. Teil III IPBPR). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, diese Rechte zu achten, sie zu gewährleisten sowie ihnen Wirksamkeit zu verleihen (Art. 2 Abs. 1 und 2 IPBPR). Die Pflicht geht somit über die Abwehr von menschenrechtsverletzenden Eingriffen hinaus und beinhaltet auch ein positives Tätigwerden der Staaten.
- 11 Die im IPBPR garantierten Rechte unterliegen Einschränkungen und Begrenzungen und können, sofern es sich nicht um notstandsfeste Rechte handelt (Art. 4 Abs. 2 IPBPR), unter bestimmten Voraussetzungen auch suspendiert werden (Art. 4 Abs. 1 IPBPR).
- 12 Erweitert wurde der Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte durch zwei Fakultativprotokolle. Das Zweite Fakultativprotokoll von 1989 beinhaltet die Abschaffung der Todesstrafe. Das Erste Fakultativprotokoll von 1966 enthält eine **Individualbeschwerdemöglichkeit**. Danach können Einzelpersonen nach Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe Beschwerde vor dem Ausschuss für Menschenrechte mit der Behauptung erheben, durch einen Vertragsstaat des Protokolls in einem ihrer im Pakt niedergelegten Rechte verletzt zu sein. Der nach Art. 28 Abs. 1 IPBPR errichtete Ausschuss für Menschenrechte, der aus 18 unabhängigen Experten besteht, trifft nach Beratung in nichtöffentlicher Sitzung eine zwar rechtlich nicht bindende Entscheidung, deren politische Bedeutung bei festgestellter Menschenrechtsverletzung jedoch

nicht zu unterschätzen ist. Daneben kommt dem Ausschuss für Menschenrechte die Aufgabe zu, Berichte der Vertragsstaaten über die Menschenrechtslage in ihrem Land entgegenzunehmen, zu prüfen und im Anschluss daran an die Vertragsstaaten Bemerkungen zu richten (Art. 40 IPBPR). Über eine etwaige Vertragsverletzung wird dabei nicht befunden. Weiterhin sieht der Pakt in Art. 41 die Möglichkeit einer **Staatenbeschwerde** vor, wonach ein Vertragsstaat geltend machen kann, ein anderer komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht nach. Voraussetzung für eine Staatenbeschwerde ist die ausdrückliche Anerkennung des Ausschusses für Menschenrechte zur Entgegennahme und Prüfung entsprechender Mitteilungen.

b) Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Im IPWSKR verpflichten sich die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln Maßnahmen zu treffen, um die volle Verwirklichung der verbürgten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu erreichen. Der Pakt knüpft die Verpflichtung somit an die Verfügbarkeit der entsprechenden Ressourcen und enthält – anders als der IPBPR – keine unmittelbare Rechtspflicht zur Erfüllung. Bei der Verwirklichung der Gewährleistungen des Pakts ist den Vertragsstaaten ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Zu den überwiegend der sog. zweiten Generation (→ Rn. 4) angehörenden Rechten zählen u.a. das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für den Einzelnen und seine Familie, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung. **13**

Als Verfahren zur Überwachung der Gewährleistungspflichten sieht der IPWSKR ein System periodischer Berichtspflicht vor (Art. 16 ff. IPWSKR). Zu diesem Zweck wurde als Hilfsorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen ein unabhängiges Expertengremium errichtet – der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Er überprüft die dem Wirtschafts- und Sozialrat vorzulegenden Staatenberichte über die zur Verwirklichung der Rechte getroffenen Maßnahmen und die erreichten Fortschritte. Im Jahr 2008 wurde ein Fakultativprotokoll verabschiedet, das die Möglichkeit der Individualbeschwerde beim Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso vorsieht wie die fakultative Möglichkeit einer Staatenbeschwerde. Dieses Protokoll ist am 5.5.2013 in Kraft getreten. **14**

2. Einzelne Menschenrechtskonventionen

- 15 Die beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966 werden durch eine Vielzahl an speziellen Konventionen auf universeller Ebene ergänzt. Einige Konventionen sehen bestimmte, aus unabhängigen Experten zusammengesetzte Ausschüsse vor, die mittels Berichtsverfahren die Einhaltung und Umsetzung der jeweiligen Konventionspflichten durch die Vertragsstaaten überwachen. Folgende internationale Konventionen seien besonders erwähnt:
- 16 – **Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes** von 1948. Sie definiert den Tatbestand des Völkermordes und entstand vor dem Hintergrund der Ausrottungspolitik des Dritten Reiches.
- 17 – Das **Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge** von 1951 (sog. *Genfer Flüchtlingskonvention*), das den Begriff des Flüchtlings definiert und die Vertragsstaaten zu einem Mindestschutzstandard verpflichtet. Ebenfalls im Jahr 1951 nahm der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) seine Arbeit auf. Seine Aufgabe ist es, auf der ganzen Welt dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden. Dazu gehören humanitäre Hilfsprogramme für Flüchtlinge und Vertriebene ebenso wie der Beistand bei der Integration im Aufnahmeland oder die Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr in den Heimatstaat.
- 18 – Das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** von 1979. Es legt konkrete Pflichten der Vertragsstaaten zur innerstaatlichen gesetzlichen Verankerung der Diskriminierungsverbote fest und verpflichtet sie zu konkreten Gewährleistungen. Ein Zusatzprotokoll von 1999 eröffnet die Möglichkeit, ein Individualbeschwerdeverfahren einzuleiten, das von einem Ausschuss gegen Frauendiskriminierung durchgeführt wird.
- 19 – Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** von 1984 (sog. *UN-Anti-Folterkonvention*). Die Konvention definiert den Begriff der Folter und verpflichtet die Staaten, wirksame Maßnahmen zu treffen, um Folter in Gebieten, die ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, zu verhindern. Zudem verpflichten sich die Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung ihres nationalen Strafrechts, um Folterungen entsprechend ahnden zu können. Fakultativ sieht das Übereinkommen die Möglichkeit vor, eine Individual- und Staatenbeschwerde vor einen Experten-ausschuss zu bringen.
- 20 – Das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** von 1989, das durch ein Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern

an bewaffneten Konflikten und ein Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie (beide seit 2002 in Kraft) sowie durch ein Fakultativprotokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren (in Kraft seit 2014) ergänzt wird. Das Übereinkommen schützt in besonderer Weise jede Person unter 18 Jahren und beruht auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Kinder mit den Erwachsenen, der Wahrung der Interessen der Kinder, auf dem Grundrecht auf Überleben und persönliche Entwicklung des Kindes sowie auf dem Prinzip der Achtung der Meinungsfreiheit des Kindes.

- Das **Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** aus dem Jahre 2006, das mit seinem Inkrafttreten 2008 die bereits in weiteren Menschenrechtspakten verankerten Rechtspositionen spezifisch für Menschen mit Behinderungen konkretisiert und erweitert. Das ebenfalls 2008 in Kraft getretene Fakultativprotokoll stärkt dabei die Rolle des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der nach Art. 34 UN-BRK eingesetzt wird und die Umsetzung des Übereinkommens überwacht.

B. Regionaler Menschenrechtsschutz

Literatur: *Herdegen*, Völkerrecht, § 49; *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, 10.4; *Ipsen*, Völkerrecht, § 33; *Kempen/Hillgruber/Grabenwarter*, Völkerrecht, § 53; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, §§ 64 ff.

I. Europäische Menschenrechtskonvention

Zentrales Übereinkommen des gemeineuropäischen Menschenrechtsschutzes ist die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), die am 4.11.1950 in Rom unterzeichnet und am 3.9.1953 in Kraft trat. Die EMRK ist das erste verbindliche und wohl fortschrittlichste regionale Menschenrechtsschutzsystem. Sie ist die bedeutendste Ausarbeitung des Europarats, die neben dem menschenrechtlichen Basisschutz wie dem Recht auf Leben oder dem Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, fundamentale bürgerliche und politische Freiheitsrechte sowie Justizgewährleistungsgrundrechte statuiert. Die in der EMRK gewährleisteten Rechte und Grundfreiheiten werden durch weitere in Zusatzprotokollen verankerte Rechte ergänzt, so zB durch das im 1. Zusatzprotokoll von 1954 enthaltene Recht auf Eigentum.

DIE FACHBUCHHANDLUNG

- 22 Wenngleich die EMRK in den Mitgliedstaaten einen unterschiedlichen Rang hat (teilweise kommt ihr Verfassungsrang, teilweise Gesetzesrang zu), ist sie doch jedenfalls Bestandteil des innerstaatlichen Rechts und inhaltlich tief im Recht der Mitgliedstaaten verwurzelt. Auf das Recht der Europäischen Union wirkt die EMRK ebenfalls ein. Die Europäische Union, die durch Art. 6 Abs. 2 EUV nunmehr formell ermächtigt ist, der EMRK beizutreten, hat diesen Beitritt zwar noch nicht vollzogen, jedoch sind die Grundrechte der EMRK als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts (Art. 6 Abs. 3 EUV) und entfalten damit normative Wirkung. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in der Vergangenheit wiederholt aus der Konvention Grundrechtsgehalte abgeleitet und auf die EMRK als europarechtlichen Mindeststandard verwiesen. Die Berücksichtigung der Inhalte der EMRK wie auch die Wechselwirkung zwischen der EMRK und dem Recht der Union stehen heute außer Streit.
- 23 Die Sicherung der zentralen Menschenrechte erfolgt durch den **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** (EGMR) mit Sitz in Straßburg, dem mit dem 11. Zusatzprotokoll die Aufgabe der Durchsetzung der EMRK-Rechte übertragen wurde. Zur Rechtsdurchsetzung stehen zwei obligatorische Verfahrensarten zur Verfügung: Die **Staatenbeschwerde** nach Art. 33 EMRK, die es jedem Vertragsstaat ermöglicht, den EGMR wegen der Verletzung der Konvention durch einen anderen Vertragsstaat anzurufen; und die **Individualbeschwerde** nach Art. 34 EMRK, wonach jede natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personengruppe Beschwerde mit der Behauptung erheben kann, durch eine Vertragspartei – dh selbst durch den eigenen Heimatstaat – in ihren Konventionsrechten verletzt zu sein. Die Individualbeschwerdemöglichkeit nach der EMRK war Vorbild für die Entwicklung der Rechtsschutzmöglichkeiten auf internationaler Menschenrechtsebene. Voraussetzung einer Individualbeschwerde ist nach Art. 35 EMRK vor allem die Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe.
- 24 Ist der Beschwerdeführer erfolgreich, stellt der EGMR die Verletzung der Konvention fest. Eine Möglichkeit, die konventionswidrigen Maßnahmen aufzuheben, besteht für den Gerichtshof nicht. Art. 46 Abs. 1 EMRK verpflichtet jedoch die am Rechtsstreit beteiligten Vertragsstaaten, das endgültige Urteil des EGMR zu befolgen. Nur für die beteiligten Vertragsstaaten entfaltet das Urteil bindende Wirkung (*inter partem*); für die anderen Vertragsstaaten hat es sog. Orientierungswirkung. Die Überwachung der Durchführung der endgültigen Urteile obliegt nach Art. 46 Abs. 2 EMRK dem Ministerkomitee, dem sämtliche endgültigen Urteile zuzuleiten sind. Nach Art. 41 EMRK ist der Gerichtshof befugt, erfolgreichen Beschwerdeführern eine gerechte Entschädigung zuzusprechen,