

Michael Lysander Fremuth

Menschenrechte

Grundlagen und Dokumente



VERLAG
ÖSTERREICH



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Menschenrechte

Michael Lysander Fremuth

Menschenrechte

Grundlagen und Dokumente

 VERLAG
ÖSTERREICH



Der Autor

Dr. Michael Lysander Fremuth ist Universitätsprofessor für Grund- und Menschenrechte am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien sowie wissenschaftlicher Direktor des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Wien.



universität
wien



Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

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

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© 2020 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen
Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.

Deutschland

ISBN Print 978-3-8305-3995-7

ISBN E-Book 978-3-8305-4156-1

Österreich

ISBN Print 978-3-7046-8378-6

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XIII
Einleitung	1
I Einführung in die Grundlagen der Menschenrechte	5
1 Begriff und Wesen der Menschenrechte	7
1.1 Menschenrechte als subjektive Rechte aller Menschen kraft Geburt	7
1.2 Vorstaatlichkeit der Menschenrechte.	13
1.3 Egalitärer Charakter der Menschenrechte.	14
1.4 Adressaten der Menschenrechte und ihre Pflichten.	15
1.5 Unveräußerlichkeit der Menschenrechte und mögliche Rechtfertigung von Beschränkungen.	25
1.6 Universalität der Menschenrechte und die Frage ihres fundamentalen Charakters.	26
1.7 Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte.	31
2 Menschenrechtsklassifizierungen	35
2.1 Menschenrechte, Bürgerrechte, Fremdenrechte und Gruppenrechte	35
2.2 Absolute und relative Menschenrechte	39
2.3 Abwehrrechte, Leistungs- und Schutzrechte sowie Teilhaberechte	42
2.4 Menschenrechte zwischen Soft Law, ius cogens und Erga-omnes-Pflichten	44
2.5 Generationen und Dimensionen der Menschenrechte.	45
3 Eine kurze Geschichte der Menschenrechte.	49
4 Begründung der Menschenrechte und Menschenrechtstheorien	61
5 Rechtsquellen und Anwendbarkeit der Menschenrechte	67
5.1 Rechtsquellen der Menschenrechte	67
5.2 Fragen zur Anwendbarkeit der Menschenrechte.	70
6 Schutz und Durchsetzung der Menschenrechte	79
6.1 Vorrangige Verantwortung des Nationalstaates im Mehr-Ebenen-System des Menschenrechtsschutzes.	80

6.2	Präventiver Menschenrechtsschutz	84
6.3	Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen	99
6.4	Sonstiger Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene	121
6.5	Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene	136
7	Zur Prüfung einer Menschenrechtsverletzung und Arbeit mit menschenrechtlichen Dokumenten	153
7.1	Vorfrage: Was ist das konkrete Interesse?	153
7.2	Schutzbereich und Menschenrechtsinterpretation	154
7.3	Eingriff	157
7.4	Rechtfertigung und Schranken-Schranken	158
7.5	Rechtsschutzoptionen.	164
8	Ausblick: Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	167
II	Menschenrechtsdokumente	173
1	Historische Rechtsdokumente	175
	Einführende Erläuterung	175
1	Magna Carta [Auszug] vom 15. Juni 1215	176
2	Augsburger Religionsfrieden [Auszug] vom 25. September 1555.	178
3	Petition of Right [Auszug] vom 7. Juni 1628	180
4	Habeas-Corpus-Akte [Auszug] vom 27. Mai 1679.	181
5	Bill of Rights [Auszug] vom 16. Dezember 1689	182
6	Virginia Declaration of Rights vom 12. Juni 1776.	184
7	Amerikanische Unabhängigkeitserklärung [Auszug] vom 4. Juli 1776.	186
8	Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 . .	187
2	Internationale Rechtsdokumente	191
	Einführende Erläuterung	191
9	Charta der Vereinten Nationen [Auszug] vom 26. Juni 1945	193
10	Statut des Internationalen Gerichtshofs [Auszug] vom 26. Juni 1945	200
11	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948	202
12	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966.	206
12a	Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 10. Dezember 2008.	215
13	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966.	221
13a	Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966.	237

13b	Zweites Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 . . .	240
14	Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948.	243
15	Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 20. Dezember 1952 . . .	246
16	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979.	248
16a	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6. Oktober 1999	258
17	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966	263
18	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984	273
18a	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002.	284
19	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.	295
19a	Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25. Mai 2000	312
19b	Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie vom 25. Mai 2000	317
19c	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend ein Mitteilungsverfahren vom 19. Dezember 2011	324
20	Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990.	331
21	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006	362
21a	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006	384
22	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006	388
23	Statut für den Internationalen Militärgerichtshof [Auszug] vom 8. August 1945 . .	404
24	Nürnberger Prinzipien vom 29. Juli 1950.	406
25	Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs [Auszug] vom 17. Juli 1998	407
26	IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten [Auszug] vom 12. August 1949.	412
26a	Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte [Auszug] vom 8. Juni 1977.	413
26b	Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte [Auszug] vom 8. Juni 1977.	420

27	Vertrag über den Waffenhandel [Auszug] vom 2. April 2013	425
28	Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung (Rio-Deklaration) vom 14. Juni 1992	428
29	Erklärung und Aktionsprogramm der Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien vom 25. Juni 1993	432
30	Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen [Auszug] vom 8. September 2000 . .	457
31	Nachhaltigkeits-Erklärung der Vereinten Nationen (Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung) [Auszug] vom 25. September 2015	460
32	Ergebnis des Weltgipfels 2005 [Auszug] vom 16. September 2005.	464
33	Erklärung über das Recht auf Entwicklung vom 4. Dezember 1986	470
34	Erklärung über das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung vom 28. Juli 2010	474
35	Verfahren für die Behandlung von Mitteilungen mit Bezug auf Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten, Resolution 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 27. Mai 1970	475
36	Die Zehn Prinzipien des Global Compact vom 31. Januar 1999.	477
37	OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen vom 25. Mai 2011.	478
38	Erklärung der Yogyakarta-Prinzipien über die Anwendung von Menschenrechten in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität vom 23. März 2007	483
3	Regionale Rechtsdokumente	497
	Einführende Erläuterung	497
	Europäische Rechtsdokumente	499
39	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950	499
39a	(1) Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11 vom 20. März 1952 . . .	511
39b	Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind in der Fassung des Protokolls Nr. 11 [Auszug] vom 16. September 1963	513
39c	Protokoll Nr. 6 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe in der Fassung des Protokolls Nr. 11 [Auszug] vom 28. April 1983	514
39d	Protokoll Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11 [Auszug] vom 22. November 1984.	515
39e	Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [Auszug] vom 4. November 2000	517

39f	Protokoll Nr. 13 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe [Auszug] vom 3. Mai 2002	.518
40	Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961.	.519
40a	Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 5. Mai 1988.	.533
40b	Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden [Auszug] vom 9. November 1995	.540
41	Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981	.542
41a	Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr [Auszug] vom 8. November 2001.	.550
42	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987	.552
43	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen [Auszug] vom 5. November 1992	.559
44	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten [Auszug] vom 1. Februar 1995	.571
45	Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin [Auszug] vom 4. April 1997.	.577
45a	Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen [Auszug] vom 12. Januar 1998	.583
45b	Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin bezüglich der Transplantation von menschlichen Organen und Gewebe [Auszug] vom 24. Januar 2002	.584
46	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000	.590
Amerikanische Rechtsdokumente		.600
47	Amerikanische Konvention über Menschenrechte vom 22. November 1969	.600
48	Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Protokoll von San Salvador) vom 17. November 1988.	.620
Afrikanische Rechtsdokumente		.628
49	Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27. Juni 1981 . . .	.628
50	Protokoll zur Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika (Maputo-Protokoll) [Auszug] vom 11. Juli 2003	.640

Arabisch-islamische und asiatische Rechtsdokumente	.650
51 Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam vom 5. August 1990.	.650
52 Arabische Charta der Menschenrechte [Auszug] vom 15. September 1994/23. Mai 2004	.655
53 ASEAN-Erklärung der Menschenrechte vom 18. November 2012	.666
4 Nationale Rechtsdokumente	.673
54 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Auszug] vom 23. Mai 1949. . .	.673
55 Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19. Januar 2000, aktualisiert am 26. Juni 2019	.680
56 Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder [Auszug]	.685
Endnoten	.689
Literaturhinweise	.693
Stichwortverzeichnis	.707

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights)
AfMRCh	Afrikanische Menschenrechtscharta (African Charter on Human and Peoples' Rights, Banjul-Charta)
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention (American Convention on Human Rights)
APS	Allgemeines Präferenz System (der EU für Zölle)
ArabMRCh	Arabische Menschenrechtscharta (Arab Charter on Human Rights)
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen)
AU	African Union (Afrikanische Union)
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Deutschland und Österreich)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache (Deutschland)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
ca.	circa
CETS	Council of Europe Treaty Series (Vertragssammlung des Europarates)
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUGrdRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
f./ff.	folgende (Verweis auf die nachfolgende(n) Norme(n) oder Seite(n))
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz (Deutschland)
HDI	Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung)
HDR	Human Development Report (Bericht über die menschliche Entwicklung)
ICC	International Criminal Court (vgl. IStGH)
ICJ	International Court of Justice (vgl. IGH)

Abkürzungsverzeichnis

IDP	Internally Displaced Persons (Binnenvertriebene)
IGH	Internationaler Gerichtshof (vgl. ICJ)
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof (vgl. ICC)
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)
KrWaffKontrG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LDC	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
LGBTI(Q)	Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual, Intersexual, Queer (Lesben, Schwule, Trans-, Bi- und Intersexuelle, Queer, LSTBIQ)
lit.	littera (= Buchstabe in der Normzitation)
MDG(s)	Millennium Development Goal(s) (Millenniums-Entwicklungsziele)
MNU	Multinationale Unternehmen
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt-Organisation)
Nr.	Nummer(n)
NRO	Nicht-Regierungsorganisation/en (Non Governmental Organization/s, NGO/s)
OAS	Organization of American States (Organisation Amerikanischer Staaten)
OAU	Organization of African Unity (Organisation für Afrikanische Einheit)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Rdnr(n).	Randnummer(n)
S.	Seite(n)
SDG(s)	Sustainable Development Goal(s) (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
TierSchG	Tierschutzgesetz
TNC	Transnational Corporations (vgl. TNU)
TNU	Transnationale Unternehmen (vgl. TNC)
UN	United Nations (vgl. VN)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan (Mission der Vereinten Nationen in Südsudan)
UNTS	United Nations Treaty Series (Vertragssammlung der Vereinten Nationen)
UPR	Universal Periodic Review (Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren)
v. Chr.	vor Christus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VN	Vereinte Nationen (United Nations, UN)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge)
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Menschenrechtliche Pflichtentrias	19
Die Zehn Prinzipien des Global Compact	23
Übersicht der Definitionsmerkmale: »Menschenrechtsblume«.	33
Übersicht der Menschenrechtsklassifizierungen.	35
Generationen der Menschenrechte.	47
Etappen der Menschenrechtsentwicklung	59
Ebenen des Menschenrechtsschutzes	79
Millenniums-Entwicklungsziele.	91
Ziele für nachhaltige Entwicklung	94
Menschenrechte als eine Säule der Vereinten Nationen	101
Kontrollmechanismen nach den VN-Menschenrechtsverträgen.	121
Individualbeschwerden vor dem Menschenrechtsausschuss (VN-Zivilpakt)	125
Kontrollmechanismen in den großen VN-Menschenrechtsverträgen.	127
Anhängige Verfahren vor dem EGMR und Antragseingänge	139
Urteile des EGMR	139
Prüfung einer Menschenrechtsverletzung (Abwehrrechte)	163

Einleitung

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts kann als Beginn der Epoche der Menschenrechte sowie der Auferstehung und Emanzipation des Individuums im Völkerrecht bezeichnet werden. Auch wenn die Grundlagen der Menschenrechte weiter zurückreichen, finden sie erst seit 1945 eine Beachtung und Ausgestaltung, die ihrem Anspruch als durchsetzungsfähige Rechte aller Menschen in Ansätzen gerecht wird. Es erscheint nicht übertrieben, die damit einhergehende Fortentwicklung des Völkerrechts als eine friedliche Revolution zu bezeichnen.

Durch die Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 ist eine Organisation geschaffen worden, mit der nicht nur die Menschheit von der »Geißel des Krieges« befreit werden soll, sondern die auch der Förderung der Menschenrechte verpflichtet ist. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 10. Dezember 1948 die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« als ein grundlegendes Dokument des internationalen Menschenrechtsschutzes angenommen. Mag diese Erklärung auch nicht rechtsverbindlich sein, war sie gleichwohl Vorlage und Inspiration für eine Vielzahl an rechtlich verbindlichen Menschenrechtsverträgen. Im Anschluss setzte eine umfangreiche Kodifizierung ein, welche die Menschenrechte operabel gemacht hat und die Grundlage für deren Durchsetzung ist. Besondere Bedeutung kommt hier dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Sozialpakt) zu. Beide Verträge wurden im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandelt, 1966 beschlossen und traten 1976 in Kraft. Gemeinsam mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte werden sie als »Magna Carta des internationalen Menschenrechtsschutzes« bezeichnet und beinhalten eine Vielzahl allgemeiner Menschenrechte. Die Kodifikation und Entwicklung der Menschenrechte war damit jedoch keineswegs abgeschlossen. Auf regionaler Ebene entwickelten sich Menschenrechtsregime, die den örtlichen und kulturellen Besonderheiten Rechnung tragen und idealerweise über den internationalen Menschenrechtsschutz hinausgehen – dies insbesondere in Ansehung von Durchsetzungsmöglichkeiten wie etwa der Errichtung regionaler Menschenrechtsgerichtshöfe und Kommissionen. Auf internationaler Ebene galt es, die Menschenrechte neuen Gegebenheiten anzupassen und fortzuentwickeln, so dass bestehende oder sich ergebende Schutzlücken geschlossen werden konnten. Weitere internationale Vertragswerke wurden geschaffen, zuletzt das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Da die Menschenrechtsentwicklung im Fluss begriffen bleibt, ist der Abschluss weiterer Übereinkommen (etwa über Menschenrechtsbildung und -ausbildung) zu erwarten. Bereits heute kann jedoch von einem recht umfassenden materiell-rechtlichen Menschenrechtsschutz gesprochen werden. Das heißt, die erforderlichen Regelungen zum Menschenrechtsschutz bestehen, es fehlt häufig nur an deren konsequenter Umsetzung und Beachtung. Dies liegt auch an fehlenden oder zu schwachen Institutionen zur Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte.

Gleichwohl hat der Menschenrechtsschutz seit 1945 auch eine verstärkte institutionelle Absicherung erfahren. Mit den Vereinten Nationen ist eine Weltorganisation geschaffen worden, die ein bedeutsames menschenrechtliches Mandat entwickelt hat und durch ihre handelnden Organe aktiv zu verwirklichen versucht. Auf regionaler Ebene stechen der Europarat und die Europäische Union heraus, denn sie verfügen über effektive Mechanismen des Menschenrechtsschutzes. Andere regionale (Menschenrechts-)Organisationen eifern dem nach. Im Rahmen dieser regionalen Or-

ganisationen werden nicht nur (weitere) Menschenrechte kodifiziert, vielmehr schaffen sie häufig zugleich Institutionen, etwa Kommissionen oder Gerichte, die den Menschenrechten auch zur tatsächlichen Durchsetzung verhelfen sollen. Vor allem jedoch können regionale Organisationen die Menschenrechte transkribieren, sie also in eine Sprache übersetzen, die von den Menschen vor Ort besser verstanden wird.

Schließlich darf die Bedeutung der globalen Öffentlichkeit für den Schutz der Menschenrechte nicht unterschätzt werden. Fernsehen und Internet verbreiten gravierende Menschenrechtsverletzungen in der ganzen Welt und benennen Verantwortliche. Die oder der Fremde, deren oder dessen Rechte verletzt werden, erscheint weniger fremd, wenn sie oder er individualisierbar ist. Viele Menschen organisieren und engagieren sich außerdem ehrenamtlich in Nichtregierungsorganisationen, deren Beitrag zum Schutz der Menschenrechte, etwa durch Informationskampagnen, Protestaktionen oder die tatsächliche Unterstützung von Opfern, ganz erheblich ist.

Damit ist mittlerweile eine Menschenrechtsarchitektur errichtet, die – ungeachtet ihrer Unzulänglichkeiten – Grundlage für die Schaffung einer globalen, auf der Achtung vor dem individuellen Menschen basierenden Gemeinschaft sein kann.

Menschenrechte gelten allen Menschen und verlangen zugleich, dass sich alle Menschen ihrer bewusst sind und als »Menschenrechtsanwältinnen und -anwälte« im Alltag für sie eintreten. Der vorliegende Band soll im ersten Teil das erforderliche Grundwissen über Menschenrechte vermitteln. Im zweiten Teil des Bandes findet sich eine Kompilation der aus Sicht des Autors für den internationalen und regionalen Menschenrechtsschutz wichtigsten Dokumente. Dabei liegt der Schwerpunkt auf rechtsverbindlichen Dokumenten, die entweder weltweite Geltung beanspruchen können oder die für die unterschiedlichen Kulturräume bedeutsam und repräsentativ sind. Geboren wurde die Idee eines solchen Buches im Rahmen meiner Vorlesungen zum Internationalen Menschenrechtsschutz. Deutlich wurde mir hier die Nachfrage nach einer Publikation, die eine Einführung in den Menschenrechtsschutz mit dem Abdruck der wichtigsten Dokumente in deutscher Sprache kombiniert. Letztlich soll freilich allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern ein erleichterter Zugang zur Thematik der Menschenrechte eröffnet und ein bescheidener Beitrag zu deren Verwirklichung geleistet werden. Dies erkennt an, dass die Menschenrechtsbildung, wie auch Art. 3 der Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -ausbildung ausführt, ein lebenslanger Prozess ist, der alle Teile der Gesellschaft betrifft.

Artikel 3 Erklärung der VN über Menschenrechtsbildung und -ausbildung

»1. Menschenrechtsbildung und -ausbildung ist ein lebenslanger Prozess, der alle Altersgruppen betrifft.

2. Menschenrechtsbildung und -ausbildung betrifft alle Teile der Gesellschaft auf allen Ebenen, einschließlich der Vorschul-, Grundschul-, Sekundarschul- und Hochschulbildung, unter Berücksichtigung der akademischen Freiheit, wo dies zutrifft, und alle Formen der Bildung, der Ausbildung und des Lernens, sei es im öffentlichen oder privaten Sektor, im formalen, informellen oder nicht formalen Rahmen. Sie umfasst unter anderem die Berufsbildung, insbesondere die Schulung von Ausbildern, Lehrern und staatlichen Amtsträgern, die Fortbildung, die Volksbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen.«

Ich danke Frau Dr. Maria Christina Wolter, Frau Dr. Karin Lukas, Frau Andrea Cäcilia Orth, Herrn Matthias Pollmann, Herrn Mag. Roman Friedrich sowie Herrn Christian Lohwasser für deren kritische Durchsicht des Manuskripts und/oder hilfreiche Anmerkungen.

Irrtümer, Fehler und Ungenauigkeiten in diesem Buch gehen in gewohnter Manier zulasten des Autors. Hinweise, Anregungen und Kritik von Seiten der Leserinnen und Leser sind mir jederzeit herzlich willkommen.

Univ.-Prof. Dr. Michael Lysander Fremuth
Wien, Oktober 2019

I Einführung in die Grundlagen der Menschenrechte

Die folgende Einführung in die Grundlagen der Menschenrechte soll es den Leserinnen und Lesern ermöglichen, eine Idee davon zu entwickeln, was Menschenrechte sind. Sie soll Orientierung in dem zunehmend ausdifferenzierten System des internationalen und regionalen Menschenrechtsschutzes bieten und damit den Zugang zu den im zweiten Teil zusammengestellten menschenrechtlichen Dokumenten erleichtern. Die Darstellung erhebt nicht den Anspruch, eine umfängliche juristische Abhandlung darzustellen. Entsprechend ihrer Intention, die Menschenrechte einem breiten Publikum vorzustellen, nimmt sie solche Priorisierungen vor, die aus Sicht des Autors das Verständnis für die Menschenrechte erleichtern. Aus juristischer, politikwissenschaftlicher, historischer, soziologischer und philosophischer Sicht spannende Diskussionen können daher häufig nur skizziert werden. Literaturhinweise sollen den interessierten Leserinnen und Lesern eine Vertiefung ermöglichen.

1 Begriff und Wesen der Menschenrechte

Zur Annäherung an die Menschenrechte und als Einstieg in die Thematik ist zunächst mit der Erörterung des Begriffs der »Menschenrechte« zu beginnen. Aus der Gesamtschau der vielzähligen Definitionsversuche legt dieses Buch folgende Kurzformel der weiteren Darstellung zugrunde:

Menschenrechte sind die allen Menschen kraft Geburt zustehenden, egalitären und vorstaatlichen Rechte, die auf Achtung, Schutz und Erfüllung an staatliche oder überstaatliche Hoheitsgewalt gerichtet sind. Sie beanspruchen universelle Geltung, sind unveräußerlich, unteilbar und interdependent.

Die verschiedenen Begriffsmerkmale gilt es nun im Folgenden zu erläutern.

1.1 Menschenrechte als subjektive Rechte aller Menschen kraft Geburt

Begriff des Rechts

Dem Begriff des Rechts kommen verschiedene Bedeutungsinhalte zu. So wird er etwa verwendet, um einen Umstand oder ein Verhalten als angemessen, geboten oder gerecht zu beschreiben (etwas ist »recht und billig«). Ausgehend von dieser vorrangig sozial konnotierten Bedeutung diskutierte die Rechtswissenschaft lange Zeit, ob Normen, die nicht den Geboten der Gerechtigkeit entsprechen, überhaupt als »Recht« bezeichnet werden können (»Rechtsstaat«). Mittlerweile wird der Begriff des Rechts aber ganz überwiegend für die gesamte objektive Rechtsordnung verwendet. Aus einer juristischen Perspektive beschreibt er damit alle imperativen Verhaltensanweisungen (Normen). Dies umfasst Gesetze, Verordnungen oder Einzelfallregelungen, die mit staatlichem Durchsetzungsanspruch ausgestattet sind, also auch einseitig und gegen den Willen des oder der Verpflichteten durchgesetzt werden können. Dies erfolgt in letzter Konsequenz auch mittels der Anwendung von Zwangsgewalt, die im Staat monopolisiert ist. Diese Möglichkeit der staatlich-imperativen Durchsetzung gemeinsamer Normen unterscheidet das Recht von der Moral. Letztere kennt nur die soziale Missbilligung vor allem durch die Gesellschaft als Sanktion eines Regelverstoßes. Ob man in Ansehung der faktischen Macht von privaten Akteuren zur einseitigen Vertragsgestaltung und -durchsetzung (etwa die einseitige Regelung der Nutzungsbedingung der Online-Plattform durch Facebook und der Sanktion von Verstößen durch die Löschung des Profils) auch anerkennen muss, dass es Recht aus nicht-staatlicher und hoheitlicher Quelle geben kann, ist streitig, soll indes hier nicht vertieft werden. Die Relevanz faktischer Macht privater Akteure wird vorliegend hinsichtlich der Frage der Menschenrechtsbindung diskutiert (vgl. Kapitel 1.4).

Neben diesem objektiven Verständnis des Rechts gibt es subjektive Rechte. Darunter versteht man die dem Individuum durch die Rechtsordnung verliehene Rechtsmacht zur Durchsetzung privater Interessen. Der Staat stellt dem oder der Einzelnen dazu seine Organe, mithin die Staatsgewalt, zur Verfügung. Dies ist eine notwendige Folge der Entstehung des modernen Staates, der ein territorial bestimmtes Gewaltmonopol beansprucht. Er hat den Bürgerinnen und Bürgern – eingeleitet durch die Land- und Reichsfrieden – das Recht zur eigenständigen Durchsetzung ihrer Rechte (»Fehderecht«) abgerungen. Innerhalb des Staatsgebietes darf – mit wenigen Ausnahmen wie dem

Selbstverteidigungsrecht in Notwehrsituationen – nur der Staat in legitimer Weise Gewalt anwenden (»Gewaltmonopol«). Das Individuum ist insoweit auf funktionierende staatliche Strukturen angewiesen. Seine subjektiven Rechte können sich dabei sowohl gegen andere private Rechtspersonen (Mitbürgerinnen und Mitbürger sowie Unternehmen) richten als auch an den Staat selbst adressiert sein. Im letztgenannten Fall erlangt der oder die Einzelne eine Rechtsposition gegenüber dem Staat, kraft derer er oder sie vom Staat ein Tun oder Unterlassen verlangen kann.

Menschenrechte als subjektive Rechte der Person

Menschenrechte sind solche subjektiven Rechte. Der oder die Berechtigte kann vom Staat verlangen, seine bzw. ihre Menschenrechte zu achten. Dass der Mensch gegenüber dem Staat eine diesen derart verpflichtende Rechtsposition innehat, ist historisch betrachtet ein Novum und eine große Errungenschaft. Die Entwicklung der Menschenrechte (vgl. Kapitel 3) nahm innerstaatlich ihren Anfang, denn diese wurden zunächst gegen den jeweiligen Staat und Herrscher erkämpft. Mittlerweile sind die Menschenrechte jedoch auch auf Ebene des Völkerrechts verbürgt, der vormalig nationalstaatliche Menschenrechtsgedanke ist internationalisiert worden. Dies stellt eine weitere Errungenschaft dar. Das klassische Völkerrecht war das Recht zwischen souveränen Staaten, die sich auf Ebene der rechtlichen Gleichberechtigung begegneten. Sie waren die geborenen Rechtssubjekte des Völkerrechts, gleichsam Rechtsschöpfer und Rechtsunterworfenen. Demgegenüber war der Mensch für das klassische Völkerrecht keine relevante Größe. Im Laufe der Fortentwicklung des Völkerrechts wurden Pflichten der Staaten anerkannt, die Rechte von Menschen zu wahren. Dies wurde jedoch zunächst nicht als Recht der betroffenen Personen begriffen, vielmehr bestand die Pflicht gegenüber anderen Staaten – etwa im Fremdenrecht hinsichtlich der Behandlung ihrer Staatsangehörigen. Der einzelne Mensch profitierte zwar davon, wenn sein Heimatstaat im Wege des diplomatischen Schutzes die Einhaltung dieser Pflichten einforderte. Dabei handelte es sich völkerrechtlich jedoch um einen bloßen Rechtsreflex, selbst wenn innerstaatlich ein Anspruch auf Ausübung dieses Schutzes bestanden haben mag. Der oder die Einzelne war Gegenstand einer rechtlichen Regelung (Rechtsobjekt), aber nicht Inhaberin oder Inhaber von subjektiven völkerrechtlichen Ansprüchen. Erst das moderne Völkerrecht erkennt an, dass Menschen Inhaber von Menschenrechten als subjektiven Rechten sind. Das Individuum ist insoweit zu einem partiellen Rechtssubjekt des Völkerrechts gereift. Daraus folgt, dass Menschenrechte nunmehr auf nationaler und internationaler Ebene als subjektive Rechte abgesichert werden. Mit dem Recht der Europäischen Union erkennt zudem auch das Recht einer supranationalen Organisation an, dass Einzelne Inhaberinnen und Inhaber von subjektiven Menschenrechten sind (vgl. Kapitel 6.5). Da das supranationale Europarecht gegenüber dem Völkerrecht den Anspruch erhebt, eine autonome und eigenständige Rechtsordnung zu sein, können sich Menschen innerhalb der Europäischen Union auf drei Rechtsordnungen (Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht) stützen, um ihr Schutzbegehren zu fundieren. Entsprechend privilegiert ist deren Situation.

Menschenrechte als Geburtsrechte aller Menschen

Die Besonderheit der Menschenrechte liegt jedoch nicht allein darin begründet, dass sie auf den verschiedenen Ebenen verankert sind, sie besteht insbesondere in der Rechtsinhaberschaft. Denn subjektive Rechte können sehr unterschiedlich sein. So sind etwa das Recht des Mieters auf Nutzung der Wohnung, das Recht des Eigentümers, andere von Einwirkungen auszuschließen, oder das Recht auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen von der Rechtsordnung anerkannt. Sie sind jedoch nur einem begrenzten Personenkreis zugewiesen: der Person, die den Mietvertrag unterschrieben

hat, der das Eigentum zugeordnet ist oder die in der Gemeinde lebt, deren Einrichtungen sie nutzen will. Menschenrechte sind demgegenüber die Rechte aller Menschen. Und da sie im Menschsein und der menschlichen Würde wurzeln, bestehen die Menschenrechte von Geburt an. Dies bedeutet freilich nicht, dass jeder Mensch eines jeden Alters von ihnen gleichermaßen Gebrauch machen kann oder weitergehende Differenzierungen ausgeschlossen sind. Offensichtlich kann ein Säugling von der Versammlungsfreiheit noch nicht profitieren und sich ein erwachsener Mann weder auf die menschenrechtlichen Verbürgungen für Frauen noch auf die für Kinder berufen. Menschenrechte als Geburtsrechte bedeutet vielmehr, dass die jeweils für den konkreten Menschen in seiner Eigenartigkeit und Phase der Entwicklung in Betracht kommenden Menschenrechte ihm zustehen, ohne dass er diese Rechte erwerben oder sie sich gar verdienen muss.

Menschenrechte als »objektive Werteordnung«

Dass Menschenrechte subjektive Rechte sind, bedeutet allerdings nicht, dass sie ausschließlich Rechte des Individuums sind. Zum einen gibt es eine Diskussion um Rechte und Prinzipien, die eher als Gruppenrechte gedacht werden und vor allem Völkern zustehen sollen, sogenannte Menschenrechte der dritten Generation (vgl. Kapitel 2.5). Zu ihnen zählen etwa das Recht auf Entwicklung, das Recht auf Frieden sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Zum anderen haben Menschenrechte auch eine objektiv-rechtliche, also von den Rechteinhaberinnen und -inhabern losgelöste Bedeutung: Menschenrechte etablieren eine Werteordnung. Ein Staat, der sich zu den Menschenrechten bekennt und diese achtet, integriert sich damit zugleich in ein System international vorherrschender Wertvorstellungen. Dies kann auch für Organisationen gelten, wie etwa Art. 2 EU-Vertrag zum Ausdruck bringt, wenn er die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte als Werte bezeichnet, auf denen sich die Europäische Union gründet und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Zugleich bestätigt die Norm, dass die Menschenwürde den obersten Wert in einer den Menschenrechten verpflichteten Rechtsordnung darstellt. Die Anreicherung des Rechts um Werte blieb nicht ohne Kritik, die sich auf die neutrale Methodik und Rationalität des Rechts beruft und nicht zuletzt eine Gefährdung der freiheitswahrenden Funktion des Rechts erkennt, wenn Werte außerhalb des Rechts zu einem Schutzgut erhoben und zur Interpretation herangezogen werden. Gleichwohl hat sich die Vorstellung, dass Menschenrechte zugleich ein Ausdruck von Werten sind, durchgesetzt. Dies findet nicht zuletzt Bestätigung in dem Vorwurf, der Westen wolle mit den Menschenrechten seine Werte anderen Kulturräumen oktroyieren (vgl. Kapitel 1.6).

Zugleich dürfte die Beachtung von Menschenrechten eine Voraussetzung für die Bezeichnung eines Staates als Verfassungsstaat sein. Schon die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) hat in Art. 16 betont, dass

»Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.«

(»Eine Gesellschaft, in der die Achtung und Wahrung der Menschen- und Bürgerrechte nicht sichergestellt und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung.«)

Damit wurde bereits 1789 die Bedeutung der Menschen- und Bürgerrechte als Ausdruck der Verfassungsmäßigkeit und Verfassungsstaatlichkeit anerkannt. Auch heute wird die Beschränkung, die Menschenrechte für Hoheitsgewalt darstellen, als wesentliches Merkmal der Konstitutionalisierung von Herrschaft begriffen. Ein Verfassungsstaat im materiellen Sinne ist also auch ein Staat, der anerkennt, dass seine Macht Schranken unter anderem in den Menschenrechten findet.

Ihre besondere Qualität, die in der Inhaberschaft aller Menschen zum Ausdruck kommt, ist zugleich Anlass zur Kritik geworden, denn bislang werden die Menschenrechte zwar für alle Menschen, aber eben auch nur für diese Spezies gedacht.

Exkurs: Die Kritik an der anthropozentrischen Begrenzung des Konzeptes

»17 Denn siehe, ich will eine Sintflut kommen lassen auf Erden, zu verderben alles Fleisch, darin Odem des Lebens ist, unter dem Himmel. Alles, was auf Erden ist, soll untergehen.

18 Aber mit dir will ich meinen Bund aufrichten, und du sollst in die Arche gehen mit deinen Söhnen, mit deiner Frau und mit den Frauen deiner Söhne. 19 Und du sollst in die Arche bringen von allen Tieren, von allem Fleisch, je ein Paar, Männchen und Weibchen, dass sie leben bleiben mit dir. 20 Von den Vögeln nach ihrer Art, von dem Vieh nach seiner Art und von allem Gewürm auf Erden nach seiner Art: von den allen soll je ein Paar zu dir hineingehen, dass sie leben bleiben.« [1 Moses VI]

Nach jüdisch-christlichem Glauben waren Mensch und Tier, als den Odem des Lebens hauchend, in ihrem durch die Sintflut bestimmten Schicksal vereint. Und doch schonte Gott nicht nur Noah und dessen Familie, sondern gleichermaßen von allem Leben auf Erden ein Paar. Die Gemeinsamkeit, die dort in der Teilhabe an der Schöpfung gründet, findet heute eine Anerkennung in der Leidensfähigkeit (Vulnerabilität) von Mensch und Tier. Aus Sicht der Tierrechtsbewegung erscheint daher der anthropozentrische, den Menschen exklusiv als Ausgangs- und Endpunkt der Diskussion nehmende Ansatz der Menschenrechte kritikwürdig. Die Vorstellung, dass das Recht Tiere nicht nur zum Gegenstand hat, sondern sie auch als Adressaten umfasst, ist dabei keineswegs neu. Bereits der römische Jurist Ulpian unterschied das Naturrecht (*ius naturale*) von dem nur zwischen den Menschen geltenden Vernunftrecht (*ius gentium*), wenn er ausführte:

»Das natürliche Recht ist das, was die Natur alle Lebewesen gelehrt hat: Denn dieses Recht ist nicht eine Besonderheit des menschlichen Geschlechts, sondern ist ein gemeinsames Recht aller Tiere, die auf der Erde und im Meer geboren werden, und auch der Vögel. Von ihm kommt die Verbindung von Gatte und Gattin, die wir Ehe nennen, die Erzeugung der Kinder und die Erziehung: Wir sehen nämlich, dass auch die übrigen Lebewesen, ja sogar die wilden Tiere mit der Kenntnis dieses Rechts bedacht sind.« [Digesten, 1.1.1 – 4]

Ulpian ging mithin davon aus, dass es nicht nur ein Recht über Tiere (wie etwa die Frage, wer Eigentum an ihnen hat oder wer für durch Tiere verursachte Schäden haftet), sondern zudem ein Recht der Tiere gebe. Eine solche Ansicht wird heute selten vertreten. Freilich bestreitet kaum jemand ernstlich die Unterschiede, die zwischen Menschen und Tieren bestehen. Es ist jedoch eine Frage, ob man menschliche Eigenschaften exklusiv als Spezifika denkt oder bereit ist anzuerkennen, dass bestimmte Eigenschaften eben nicht allein menschlicher Natur sind. Die Begründungsansätze der Menschenrechte als Rechte (allein) aller Menschen betonen, dass sich der Mensch seiner selbst bewusst, in besonderer Weise vernunftbegabt und zum sittlich-moralischen Handeln fähig ist. Auch sei nur der Mensch selbst imstande, seinerseits Pflichten zu erkennen und anzunehmen (»Rechte-Pflichten-Symmetrie«). Die Forschung hat indes gezeigt, dass der Mensch genetisch den Tieren sehr nahe verwandt ist, dass – treffend als »Menschenaffen« bezeichnete – Primaten ein Ich-Bewusstsein entwickeln können und auch andere Tiere durchaus Lernfähigkeit und Kommunikationskompetenzen

aufweisen, die eine Bezeichnung als intelligente Lebewesen rechtfertigen. Dem graduellen Charakter der Evolution und der Ähnlichkeit zum Menschen Rechnung tragend, fordern einige Forscherinnen und Forscher, auch Tieren gewisse Menschenrechte zuzusprechen. So sollten etwa das Recht auf Leben und Freiheit sowie das Verbot der Folter auf bestimmte Affen ausgeweitet werden. Ein ergänzender, schon von Jeremy Bentham gewählter Ansatz stellt nicht maßgeblich auf die Vernunft- und Moralfähigkeit ab, sondern auf die Vulnerabilität – also die Empfindsamkeit und Fähigkeit, Schmerzen zu empfinden.

Das deutsche Tierschutzgesetz bezeichnet in § 1 die Tiere als »Mitgeschöpfe« der Menschen, für die diese Verantwortung tragen. Hinsichtlich der Tötung von Tieren nimmt das Gesetz eine Abgrenzung zwischen Wirbeltieren und wirbellosen Tieren sowie zu Fischen und anderen kaltblütigen Tieren vor. Hintergrund dessen ist die Annahme einer unterschiedlich ausgeprägten Schmerzfähigkeit. Das Tierschutzrecht, das durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verfassungsrechtlich unterfüttert ist, erkennt mithin eine Schutzbedürftigkeit der Tiere an.

»Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.« [Art. 20a GG]

Das deutsche Recht spricht diesen jedoch keine subjektiven Rechte zu, hinsichtlich derer bereits unklar wäre, wer diese für die Tiere geltend machen sollte. Es behält damit die grundsätzliche Trennung zwischen Mensch und Tier bei. Dies kritisieren weitere Autoren, unter ihnen Peter Singer. Er wirft den Menschen »Speziesismus« vor. Danach hielten die Menschen künstlich, ohne dass es belastbare Gründe gäbe, an der Unterscheidung zwischen Mensch und Tier fest, negierten deren Interessen und rechtfertigten dies allein mit der Zugehörigkeit zur Spezies Mensch. Intelligenz, Kompetenz und Leidensfähigkeit vieler Tiere wären jedoch so ausgeprägt, dass eine solche Unterscheidung nicht zu rechtfertigen sei. Im Einzelfall könnten diese Fähigkeiten denen bestimmter Menschen sogar überlegen sein – während man aber den betroffenen Menschen die entsprechenden Rechte nicht versage, erwäge man sie bei Tieren nicht einmal.

In viel beachteten Entscheidungen haben Gerichte in Argentinien 2014 und 2016 einem Orang-Utan (»Sandra«) und einem Schimpansen (»Cecilia«) nicht-menschliche Rechtspersönlichkeit sowie gewisse Grundrechte (ohne Gleichstellung mit Menschen) zugesprochen und einer Habeas-Corpus-Klage auf Freilassung entsprochen (Nr. 2174–2015/0). Der indische Supreme Court hat gegen die Zulassung von Bullen bei öffentlichen Spektakeln (Bullenfangen, Wagenrennen mit Bullen) entschieden und dabei sogar auf die Verfassung abgestellt (Nr. 5387/2014). Diese enthält in Art. 51A lit. g eine Pflicht aller Bürger »Mitgefühl für alle lebenden Kreaturen« zu haben, was vom Gericht als »Magna Carta der Tierrechte« bezeichnet worden ist. Es geht jedoch darüber hinaus und verurteilt nicht nur »Speziesismus«, sondern beruft sich unter anderem auf das Recht auf Leben in Art. 21 der Verfassung, um nicht notwendige grausame Nutzungen von Tieren zu verbieten und diesen ein Recht auf eine Behandlung ohne Folter und unnötige Schmerzen zuzusprechen. Soweit sich das Gericht auf die Rechtslage in Deutschland stützt und annimmt, dort seien die Würde und Rechte der Tiere anerkannt, ist dies freilich nicht zutreffend. Dass aber ein Gericht Tieren Selbstwert, Ehre, Würde und Wohlergehen zuspricht, ist durchaus bemerkenswert, bleibt im globalen Maßstab aber gleichwohl eher die Ausnahme. So wurde die Frage der Rechtspersönlichkeit von nicht-menschlichen Personen in den USA ablehnend entschieden und der EGMR hat eine Entscheidung in einem Verfahren, das die Freilassung eines Schimpansen in Österreich begehrt hatte, abgelehnt. Die EMRK ist auf die Gewähr von

Rechten für Menschen beschränkt (vgl. das Sondervotum des Richters Albuquerque in der Beschwerde Nr. 9300/07 Herrmann, der in der EMRK einen »qualifizierten Speziesismus auf Grundlage eines verantwortungsvollen Anthropozentrismus« verwirklicht sieht) und eine Ausdehnung auf Tiere dürfte in absehbarer Zukunft ebenso unwahrscheinlich sein wie eine verbreitete Anerkennung subjektiver Rechte von Tieren auf globaler Ebene – dies ungeachtet der weiterhin geführten Debatte um Rechte von und für Tiere. Zu gravierend wären die damit verbundenen Fragen, etwa nach der Zulässigkeit des Fleischkonsums, der Nutztierhaltung, der Forschung an Tieren oder – ganz praktisch – wer im Namen der Tiere deren Rechte geltend machen soll (auch wenn diesbezüglich etwa ein Verbandsklagerecht denkbar wäre, wie es etwa im Bereich des Verbraucher- und Umweltschutzes bereits existiert). Zudem scheint die Distinktion gegenüber dem Tier für das Selbstwertgefühl vieler Menschen nicht unerheblich zu sein. Dessen ungeachtet bleiben Tiere in der menschenrechtlichen Debatte allerdings nicht gänzlich außen vor. Deren Schutz ist ein legitimes Interesse, das mit Menschenrechten in Konflikt geraten und eine Entscheidung darüber verlangen kann, welche Maßnahmen gegen Tiere aus Gründen der Menschenrechte erlaubt sind. Relevant wird dies etwa, wenn Tiere zum Gegenstand der Religionsausübung gemacht werden.

Beispiel: Der Islam und das Judentum erlauben nur den Verzehr solchen Fleisches, das von geschächten Tieren stammt. Bei dem betäubungslosen Schlachten (Schächten) wird den Tieren die Kehle durchtrennt, um sie – bei vollem Bewusstsein – ausbluten zu lassen. Vertreter dieser Schlachtmethode tragen vor, dass diese für das Tier schmerzfrei sei, sofern sie fachmännisch ausgeführt werde. Die Wissenschaft widerspricht dem überwiegend. In Deutschland verbietet das Tierschutzgesetz das Schächten zunächst. Auf Klage eines muslimischen Metzgers, der in Deutschland schächten wollte, entschied das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 99, 1 – Schächten I) letztinstanzlich, dass das Verbot aufrechterhalten werden könne, denn selbst wenn nur der Verzehr von Fleisch geschachtelter Tiere erlaubt sein möge, gebe es kein religiöses Gebot, überhaupt Fleisch zu essen. Diesen Ausführungen, die dem Kläger abverlangten, vegetarisch zu leben (der Verzehr von Fisch wäre wohl weiterhin möglich), wollte er nicht gegen religiöse Gebote verstoßen, widersprach das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 104, 337 – Schächten). Es erkannte an, dass die Religionsfreiheit – wenn auch unter engen Voraussetzungen – verlangen könne, dass der Schutz der Tiere hintanzustehen habe, wenn nur so zwingenden religiösen Vorgaben entsprochen werden könne. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie schwer die Abwägung zwischen dem objektiv-rechtlichen Schutz der Tiere einerseits und dem subjektiv-rechtlichen Schutz der Religionsfreiheit andererseits fallen kann. In der Regel setzt sich in solchen Konflikten das individuelle Recht weitgehend durch. So hat auch das Bundesverwaltungsgericht zwischenzeitlich entschieden, dass die Staatszielbestimmung »Tierschutz« einer Genehmigung zum Schächten nach § 4a Abs. 2 S. 2 TierSchG nicht entgegenstehe, vielmehr sowohl der Tierschutz als auch die Grundrechte Wirkung entfalten sollten (BVerwGE 127, 183 – Schächten II). Wie dies im Einzelfall aussehen soll, beantwortet das Gericht freilich nicht.

Schließlich ist der Schutz der Tiere vielfach ein ethisches Anliegen von Menschen, das seinerseits durch Menschenrechte geschützt sein kann. In diesen Fällen geht es also nicht darum, dass ein Menschenrecht gegenüber Tierschutzbelangen geltend gemacht, sondern der Inhalt von Menschenrechten mit Tierschutzinteressen angereichert wird.

Beispiel: In mittlerweile gefestigter Rechtsprechung erkennt der EGMR an, dass sich Landeigentümer auf ihre ethische Überzeugung berufen können, um die Pflicht zur Gestattung der Jagd auf ihrem Grund und Boden abzuwehren. Ein gesetzlicher Zwang, die Jagd zu erlauben, hat der Gerichtshof als unverhältnismäßige Einschränkung des Rechts auf Eigentum erkannt, die den ethischen Überzeugungen der Eigentümer nicht hinreichend Rechnung trage (Beschwerde Nr. 9300/07, Herrmann, RdNr. 73 ff.).

1.2 Vorstaatlichkeit der Menschenrechte

Eng verbunden mit der Anerkennung der Menschenrechte als Rechte kraft Geburt ist ihr Charakter als vorstaatliche Rechte. Nach dieser Vorstellung sind sie dem Staat vorgelagert und stehen nicht zu dessen Disposition. Folglich ist es unangemessen, davon zu sprechen, dass der Staat Menschenrechte »gewährt«. Es handelt sich bei ihnen nicht um ein großzügiges Geschenk, sondern um Rechte, die der Staat schlichtweg beachten muss. Der Staat hat Menschenrechte nicht zu »gewähren«, sondern sie zu »gewährleisten«. Konsequenterweise kann er Menschenrechte auch nur deklarieren, sie also in Anerkennung ihrer Existenz wiedergeben.

Die Annahme ihrer Vorstaatlichkeit verkennt freilich nicht die fundamentale Bedeutung der Staaten für den Schutz der Menschenrechte. Auch wenn die Begründung der Menschenrechte vom Staat emanzipiert werden kann (vgl. Kapitel 4), bedarf die Wirksamkeit ihres Schutzes der Positivierung, das heißt der Normsetzung in internationalen Rechtsdokumenten und nationalen Gesetzen. Erst damit wird erkennbarer, was der Inhalt von Menschenrechten ist und unter welchen Voraussetzungen sie eingeschränkt werden können. Dies stellt zugleich ein rechtsstaatliches Erfordernis dar und verschafft dem Staat eine Rechtsgrundlage (und auch eine Rechtspflicht) zum Menschenrechtsschutz. Auch faktisch können Menschenrechte nicht (stets) ohne den Staat verwirklicht werden. Sofern sich Menschenrechte in einem Abwehranspruch erschöpfen, wahrt der Staat sie durch Nichteingreifen. Manche Menschenrechte entfalten aber eine Leistungsdimension, verlangen also mitunter ein positives Handeln des Staates, der etwa Leistungen wie Gesundheitsvorsorge, Nahrung, Unterkunft und Ähnliches anbieten muss (vgl. Kapitel 2.3). Zudem befindet sich der Staat in einer Schutzgarantenstellung für die Menschenrechte. Der Genuss der Menschenrechte kann auch durch andere Menschen, Unternehmen und gesellschaftliche Entwicklungen bedroht werden. Hier ist es wichtig, dass sich der Staat schützend vor die Einzelnen stellt.

Beispiel: Gefordert wird der Staat etwa beim Datenschutz, den er durch seine Gesetzgebung und Exekutive auch gegenüber großen Unternehmen sicherzustellen hat (Beispiele: Facebook und Google). Ferner kann es dem Staat abverlangt sein, etwa durch die Bereitstellung von Polizei, den Schulbesuch von Mädchen gegen die Ansichten konservativer religiöser Gemeinschaften durchzusetzen. Auch die effektive Wahrnehmung des Versammlungs- und Demonstrationsrechts kann von der staatlichen Schutzgewähr abhängen, etwa wenn im Rahmen des Christopher Street Day die Paraden und Demonstrationen von Homosexuellen und anderen sexuellen Minderheiten gegen zum Teil gewaltbereite Gegendemonstranten abgesichert werden müssen.

Dies zeigt die Janusköpfigkeit des Staates im modernen Menschenrechtssystem: Einerseits gilt es, die Menschenrechte als vorstaatliche Rechte gegenüber dem Staat in Stellung zu bringen und dessen Gewalt zu »zähmen«. Andererseits ist anzuerkennen, dass dem Staat zunehmend eine Leistungs- und Schutzgarantenpflicht zukommt, kraft derer er gehalten ist, den Genuss der Menschenrechte durch die Bereitstellung von Leistungen oder die Gewähr von Schutz zu ermöglichen. In diesen Fällen hängt der volle Genuss der Menschenrechte zwar von einem staatlichen Handeln ab, dies ändert jedoch nichts daran, dass ihre Begründung und damit ihr Charakter vorstaatlicher Natur sind.

1.3 Egalitärer Charakter der Menschenrechte

Als Geburtsrechte der Menschen sind die Menschenrechte von egalitärer Rechtsnatur. Denn wenn Rechte kraft Menschseins bestehen, müssen sie für alle Menschen ohne Unterschiede gelten. Schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte findet der egalitäre Charakter seine Anerkennung. So heißt es in Art. 1:

»Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren«,

was in Artikel 2 wie folgt konkretisiert wird:

»Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.«

Die Zugehörigkeit zur Spezies »Mensch« entscheidet. Jede Form des Ausschlusses und das Denken in Kategorien von »Unter- und Übermenschen« oder »Herrenmenschen«, von geborenen Sklaven oder der Überlegenheit einer bestimmten Rasse, ist mit der Egalität der Menschenrechte schlicht unvereinbar. Das Begriffsmerkmal »egalitär« betont mithin den anti-diskriminatorischen Charakter der Menschenrechte, der in der gemeinsamen Würde aller Menschen wurzelt. Egalität bedeutet nicht, dass die faktischen Unterschiede zwischen den Menschen verkannt oder gar die Einzigartigkeit eines jeden Individuums negiert würden. Vielmehr wird hier der Forderung Ausdruck verliehen, dass diese Unterschiede für den grundsätzlichen Genuss von Menschenrechten keine Rolle spielen dürfen. Sachlich gerechtfertigte Unterschiede im Einzelfall stehen dem egalitären Charakter nicht entgegen. So ist die Unterscheidung zwischen Mann und Frau oder zwischen Menschen mit und ohne Behinderung im Hinblick auf den besonderen Diskriminierungsschutz für Frauen und Menschen mit Behinderung ebenso gerechtfertigt wie der Ausschluss von Kleinstkindern vom Wahlrecht aufgrund deren fehlender Einsichtsfähigkeit.

Die Grundaussage der Egalität der Menschenrechte wird im Hinblick auf gefährdete Gruppen oder gewisse Merkmale durch besondere Abkommen adressiert, etwa durch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die Frauenrechtskonvention oder die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker. Mit jenen Dokumenten sollen bestehende Benachteiligungen abgebaut und soll sichergestellt werden, dass jede Person in den vollen Genuss der Menschenrechte kommt. All dies erfolgt somit gerade in Anerkennung der Egalität der Menschenrechte und bedeutet nicht deren Negation.

1.4 Adressaten der Menschenrechte und ihre Pflichten

Staaten und die Europäische Union als Inhaber von Hoheitsgewalt

Die Funktion der Menschenrechte richtet sich gegen (Abwehrrechte) oder an (Teilhabe- und Leistungsrechte) Hoheitsgewalt als die Befugnis, einseitig rechtlich verbindliche Anordnungen zu erlassen und durchzusetzen. Gegenüber der Hoheitsgewalt sollen die Menschenrechte Freiheitsspielräume abstecken, an der Hoheitsgewalt gilt es Teilhabe zu sichern, von Hoheitsgewalt werden mitunter Leistungen erwartet (Abwehr-, Partizipations- und Leistungsdimension von Menschenrechten, vgl. Kapitel 2.3). Als klassische Inhaber von Hoheitsgewalt sind die Staaten vorrangige Adressaten der Menschenrechte, sie verfügen zudem über das Monopol der einzig legalen zwangsweisen Durchsetzung ihrer Maßnahmen (Gewaltmonopol).

Von der völkerrechtlichen Pflicht zur Achtung und Wahrung der Menschenrechte wird der Staat in seiner Gesamtheit erfasst, das heißt der Zentralstaat einschließlich all seiner Untergliederungen (Länder und Kommunen). In einer historischen Perspektive hat sich der Staat als Organisationsform politischer Gemeinwesen weltweit durchgesetzt, sodass sich der Kampf für die Menschenrechte lange Zeit auf ihn konzentrierte. Zwar machen heute weiterhin die Staaten die große Mehrzahl der Pflichtenadressaten der Menschenrechte aus. Gleichwohl ist die Bindung nicht mehr auf sie allein beschränkt. Wie dargelegt, stellt es eine große Errungenschaft und einen wichtigen Aspekt der Verfassungsstaatlichkeit dar, dass jede Form der Hoheitsgewalt durch Menschenrechte beschränkt wird. In Anerkennung und Fortschreibung dieser Idee hat sich eine Verknüpfung zwischen Hoheitsgewalt und Menschenrechtsbindung dahingehend herausgebildet, dass die Bindung an Menschenrechte der Übertragung von Hoheitsgewalt folgt. Das bedeutet, wann immer nicht-staatliche Einheiten mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betraut werden, sind auch sie an Menschenrechte gebunden und Staaten können sich ihrer menschenrechtlichen Bindungen nicht dadurch entledigen, dass sie im Rahmen einer überstaatlichen Organisation tätig werden und Aufgaben an diese delegieren.

Bedeutsam wird dies vor allem für supranationale Organisationen, deren Paradebeispiel die Europäische Union (EU) ist. Die EU unterscheidet sich von klassischen internationalen Organisationen – Zusammenschlüssen von Staaten – vor allem dadurch, dass sie eigenständig Hoheitsgewalt gegenüber den Individuen in den Mitgliedstaaten ausüben kann und ihr Recht Vorrang gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten genießt, es sich im Konfliktfall also durchsetzt. Der EU wurden Kompetenzen und korrespondierend Hoheitsgewalt übertragen. Daraus folgt, dass die Menschen in der EU neben ihren Staaten einer weiteren Quelle verbindlichen Rechts und verbindlicher Handlungsanweisungen ausgesetzt sind. Dabei können Rechtsakte der EU wie ein nationales Gesetz unmittelbar innerhalb der Mitgliedstaaten anzuwenden sein. So wird etwa die Verarbeitung von persönlichen Daten durch öffentliche und private Stellen weitgehend in ganz Europa einheitlich direkt durch die Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679), also originäres EU-Recht, geregelt. Im Gegenzug sind die Menschen in der EU neben den Mitgliedstaaten ebenfalls Rechtssubjekte der Europäischen Union (»Unionsbürger«), sie stehen also in einem direkten Rechtsverhältnis zu dieser Organisation.

Im Laufe der Entwicklung der EU hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass auch diese supranationale Organisation an Menschenrechte gebunden ist. Nachdem die Menschenrechte zunächst vor allem durch Richterrecht begründet worden waren, verfügt die EU mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EUGrDRCh), die durch den Lissabonner Vertrag 2009 in Kraft getreten ist, nun über eines der modernsten Menschenrechtsdokumente überhaupt und der

Gerichtshof der Europäischen Union hat sich zu einem Rechtsprechungsorgan entwickelt, das einen effektiven Menschenrechtsschutz garantiert (vgl. Kapitel 6.5). Die Menschenrechte fungieren als Maßstab allen Handelns der Union und der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts (Art. 51 Abs. 1 EUGrdRCh). Damit ist eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich die EU als Verfassungs- und Wertegemeinschaft begreifen darf und ihr der Status eines einzigartigen überstaatlichen politischen Gemeinwesens zukommt.

Menschenrechtsbindung von internationalen Organisationen

Weniger eindeutig ist die Situation für gewöhnliche internationale Organisationen. Dabei handelt es sich um auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von Staaten, die überstaatliche Aufgaben erfüllen sollen und über Rechtspersönlichkeit sowie über eigene, in ihrem Namen handlungsfähige Organe verfügen. Im Unterschied zu supranationalen Organisationen sind ihre Mitglieder allein Staaten. Menschen werden nicht als unmittelbare Rechtssubjekte der Organisationen angesehen und die Organisationen können grundsätzlich nicht unmittelbar auf das Individuum zugreifen. Dies gilt auch für die prominenteste universale internationale Organisation, die Vereinten Nationen (VN). Nur Staaten sind ihre Mitglieder (Art. 3; 4 VN-Charta); sie sind es, die durch Entscheidungen des Sicherheitsrates verpflichtet werden (Art. 25 VN-Charta) und allein sie sind berechtigt, als Partei bei streitigen Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, dem Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, aufzutreten (Art. 93 VN-Charta, Art. 35 IGH-Statut). Diese Regelung speist sich noch aus der klassisch-völkerrechtlichen Auffassung, wonach allein die Staaten durch das Völkerrecht berechtigt und verpflichtet sind und sie das Völkerrecht gegenüber ihren Rechtsunterworfenen konkretisieren müssen. Das völkerrechtliche Verbot der Piraterie oder das Gebot der Terrorismusbekämpfung sind danach innerstaatlich, etwa mittels des Strafrechts, durchzusetzen.

Allerdings sind in den letzten Jahren auch zunehmend Individuen in den Fokus der Vereinten Nationen geraten, insbesondere im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus durch den VN-Sicherheitsrat. Dieser für Frieden und Sicherheit zuständige »Weltpolizist« ist dazu übergegangen, gegen Privatpersonen, deren Verhalten er als Bedrohung des Friedens und der Sicherheit betrachtet, mit Individualsanktionen (*smart* oder *targeted sanctions*) vorzugehen. Dazu führt er eine Liste, die Personen benennt, die zu Al Qaida gehören oder die Terrororganisationen unterstützen. Gegen diese gelisteten Personen – dazu zählen Menschen, aber auch Vereine – müssen alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Sanktionen wie Reisebeschränkungen, Embargomaßnahmen und das Einfrieren finanzieller Mittel verhängen. Auch wenn damit wieder die Staaten tätig werden und kraft ihrer Hoheitsgewalt die Sanktionen durchsetzen, erfolgt dies verpflichtend und individualisiert durch den VN-Sicherheitsrat. Mag diesem selbst auch keine Hoheitsgewalt zukommen, hat die Indienstellung der Mitgliedstaaten für Sanktionen des VN-Sicherheitsrates doch zu der Forderung geführt, dass auch dieser die Menschenrechte der Betroffenen beachten müsse. Insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren und die Gewähr rechtlichen Gehörs zählen zu den Monita. Hier hat der VN-Sicherheitsrat mit der Einsetzung einer Ombudsperson reagiert, an die sich Betroffene mit Einwendungen gegen die Aufführung in der Liste wenden können. Von einem gerichtlichen Verfahren ist dies aber noch entfernt, sodass grundsätzliche Kritik angebracht bleibt.

Damit stellt sich ganz allgemein die Frage, ob neben supranationalen Organisationen wie der EU auch internationale Organisationen und deren Organe an Menschenrechte gebunden sind, ob also etwa die Weltbank Projekte fördern darf, die Menschenrechte verletzen (zum Beispiel Zwangsumsiedlungen indigener Völker infolge eines finanzierten Staudammprojektes oder gesundheitsgefährdende Folgen der Errichtung eines Kraftwerks). Gegen eine solche Bindung wird unter an-

derem eingewandt, dass internationale Organisationen auf das Verhältnis zu Staaten beschränkt seien, die ja ihrerseits menschenrechtlichen Bindungen unterlägen. Es fehlten den Organisationen ein menschenrechtliches Mandat und zugleich Anknüpfungspunkte, um mit Menschenrechten in Kontakt zu geraten. Zudem bestehe keine rechtliche Verpflichtung, da die Menschenrechtsverträge allein von Staaten geschlossen werden. Tatsächlich sind die Menschenrechtsverträge zwischen Staaten geschlossen, entfalten also Rechtswirkungen zwischen diesen als Parteien. Gleichwohl gibt es einen internationalen Menschenrechtsstandard, der unabhängig von vertraglichen Verpflichtungen gilt. Die internationalen Organisationen sind Schöpfungen des Völkerrechts und dürften an allgemeine Rechtsgrundsätze sowie das Völkergewohnheitsrecht jedenfalls insofern gebunden sein, als es zwingendes Recht darstellt. Hinzu kommt, dass die Staaten sich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht durch die Gründung internationaler Organisationen entledigen können, sodass eine Fernwirkung der vertraglichen Verpflichtungen auf diese Organisationen zu erwägen ist. Für die Vereinten Nationen ist ergänzend anzuführen, dass diese jedenfalls auch über ein menschenrechtliches Mandat verfügen (vgl. Kapitel 6.3) und sich zu ihrem eigenen Bemühen um den Menschenrechtsschutz in Widerspruch setzten, würden sie nicht eine eigene Bindung anerkennen. Eine entsprechende Bindung dürfte auch für die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen bestehen.

Beispiel: Aufgrund der Menschenrechtsbindung dürfte es der Weltbank verwehrt sein, solche Projekte finanziell durch Kredite zu fördern, die zu Menschenrechtsverletzungen führen. Human Rights Watch hat 2013 einen Bericht zur Arbeit der Weltbank verfasst und darin kritisiert, dass diese die Gefährdung von Menschenrechten durch ihre Politik weder anerkannt noch Maßnahmen ergriffen hat, um solche Gefahren zu verhindern oder zu verringern. Als Beispiele führt die Nichtregierungsorganisation die Förderung von Drogenhaftzentren, in denen gefoltert wurde, sowie ein entwicklungspolitisch motiviertes Umsiedlungsprogramm, in dessen Rahmen es etwa zu gewaltsamen Übergriffen gekommen ist, an. Human Rights Watch fordert daher die Weltbank auf, ihre Richtlinien um eine Menschenrechtsschutzkomponente zu stärken.¹ Jüngst deutet sich ein Umdenken bei der Weltbank an. So hat die Organisation in Reaktion auf die Verschärfung der homophoben Gesetzgebung in Uganda einen Kredit in Höhe von 90 Millionen Dollar gestoppt, da sie die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele gefährdet sieht.² Inwieweit darin ein Wandel der in Menschenrechtsfragen zurückhaltenden Politik der Weltbank zu erkennen ist, bleibt abzuwarten. In einem Bericht aus 2017 stellt Human Rights Watch jedenfalls fest, dass die Weltbank landwirtschaftliche Projekte in Usbekistan im Umfang von über 500 Millionen US-Dollar fördert, obwohl die Regierung entgegen ihrer Zusage und vertraglichen Verpflichtung mit der Organisation die Bevölkerung zu Zwangs- und Kinderarbeit im Baumwollsektor zwingt. Hier könnte die Weltbank die Darlehen suspendieren, um eine Einhaltung der Menschenrechte zu erzwingen. 2003 hat eine Gruppe von Expertinnen und Experten Prinzipien erarbeitet, die 2014 überarbeitet wurden und als »Tilburg-Glothro Guiding Principles on the World Bank Group, the International Monetary Fund and Human Rights« die Menschenrechtsbindung der internationalen Finanzinstitutionen betonen. Diese sollten unter anderem ihren Grundsatz der politischen Nichteinmischung in Übereinstimmung mit dem internationalen Menschenrechtsstandard bringen und in all ihren Politikfeldern, unter persönlicher Verpflichtung auch der Exekutivdirektoren der Organisationen, die Pflicht, Menschen-

rechte zu wahren, zu schützen und zu erfüllen, umsetzen. Bei Verstößen durch ein Tun oder Unterlassen seien die Organisationen neben den Mitgliedstaaten verantwortlich zu machen und hätten gegebenenfalls Widergutmachung und Entschädigung zu leisten.

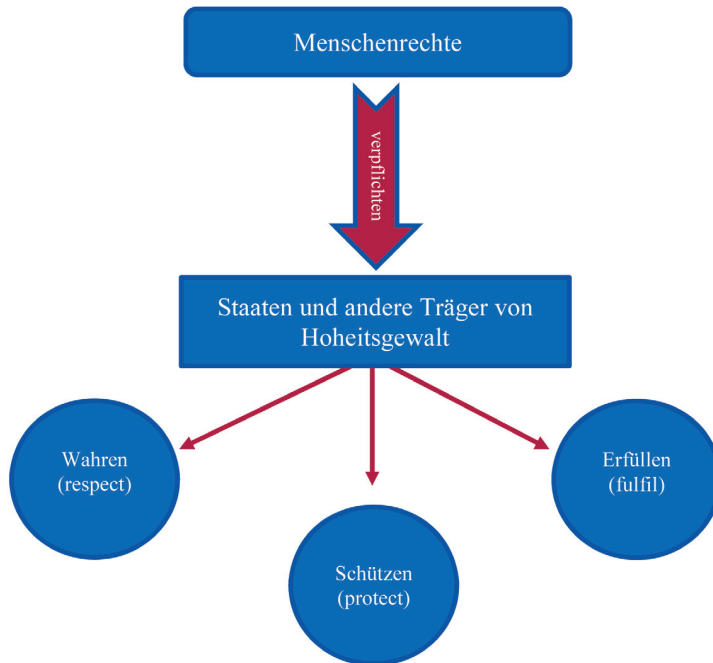
Inhalt der Pflichtenbindung

Die konkreten Pflichten der Menschenrechtsadressaten ergeben sich aus den jeweiligen Menschenrechten. Aus deren Gesamtschau lässt sich eine Abstrahierung der Pflichten ableiten, die zu der mittlerweile weitgehend anerkannten Pflichtentrias der Menschenrechtsadressaten (*duty to respect, protect and fulfil*) geführt hat.

Die Pflicht, Menschenrechte zu achten (*duty to respect*), bedeutet, dass Staaten nicht ohne Rechtfertigung in Menschenrechte eingreifen und deren Genuss nicht widerrechtlich einschränken dürfen. Die Pflicht, Menschenrechte zu schützen (*duty to protect*), verlangt von den Staaten, dass sie Individuen und Gruppen gegen Menschenrechtsverletzungen schützen und sie dazu die erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Wichtig wird dies insbesondere, wenn die Menschenrechte faktisch durch das Verhalten von privaten Akteuren (etwa anderen Menschen oder Unternehmen), die nach überwiegender Auffassung nicht rechtlich an Menschenrechte gebunden sind, beeinträchtigt werden. Die Pflicht, Menschenrechte zu erfüllen (*duty to fulfil*), verpflichtet die Staaten zu positiven Maßnahmen, die den Genuss der Menschenrechte ermöglichen oder fördern. Damit entspricht diese Pflichtentrias den verschiedenen Anspruchsinhalten der Menschenrechte, die auf Abwehr, Schutz, Teilhabe und sogar auf die Erbringung einer Leistung gerichtet sein können (vgl. Kapitel 2.3). Jedoch ist zu beachten, dass ein und dasselbe Menschenrecht durchaus verschiedene Anspruchsdimensionen entfalten kann.

Beispiel: Das Recht auf Leben hat zunächst einen starken abwehrrechtlichen Gehalt und verbietet es dem Staat, das Leben zu beenden, wenn dafür nicht ein ausreichender Rechtfertigungsgrund besteht und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gewahrt sind. Zugleich muss sich der Staat aber auch schützend vor das Leben stellen. Dazu gehört nicht nur, dass das Strafrecht ausreichende Sanktionen für die Tötung von Menschen bereithält. Vielmehr ist das Leben auch konkret zu schützen, wenn es bedroht wird, beispielsweise durch die Polizei, wenn Ausländer durch Rechtsradikale mit dem Tode bedroht und Brandsätze auf deren Unterkunft geworfen werden. Schließlich wird das Recht auf Leben noch flankiert durch die Pflicht des Staates, Todesumstände aufzuklären, insbesondere muss er unabhängige Untersuchungen einleiten, wenn sein Militär im Verdacht steht, Menschen, deren Verbleib ungeklärt ist, entführt zu haben. Im Bereich des Schutzes des ungeborenen Lebens wird diskutiert, inwieweit die Staaten verpflichtet sind, unter Beachtung des Selbstbestimmungsrechts der Frau ein Umfeld zu schaffen, in dem Abtreibungen möglichst vermieden werden, wodurch das Recht auf Leben des ungeborenen Kindes gewahrt wird.

Menschenrechtliche Pflichtentrias



Eigene Abbildung

Exkurs: Verpflichtung von Privatpersonen – Grundpflichten

Nähere Betrachtung verdient schließlich die Frage, ob auch Privatpersonen Adressaten von menschenrechtlichen Verpflichtungen sein können. Privatpersonen können dabei natürliche Personen (Menschen) und juristische Personen sein. Juristische Personen sind rechtliche Konstrukte (Organisationen, Personenmehrheiten und Vermögensmassen), denen die Rechtsordnung Rechtspersönlichkeit zuspricht (etwa eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, eine Aktiengesellschaft oder eine Stiftung). Dies bedeutet, dass sie – einer natürlichen Person vergleichbar – als Subjekt durch ein Organ handeln und über eigene Rechte und Pflichten verfügen können.

Die Grundregel lautet, dass Menschen Inhaber von Menschenrechten sind, durch diese aber nicht verpflichtet werden. Dieser einseitig begünstigende Charakter der Menschenrechte hat vor allem historische Gründe, denn diese mussten hart gegen die Herrschenden erkämpft werden. Die Abwehr unberechtigter hoheitlicher Eingriffe in die persönliche Sphäre war mithin der Kern der frühen Menschenrechtsidee. Heute wird eine Bindung von Privatpersonen an Menschenrechte insbesondere deshalb abgelehnt, weil dies deren Charakter und Wirksamkeit gefährden könnte. Staaten könnten geneigt sein, ein Verhältnis der Gegenseitigkeit (Reziprozität) zu entwickeln, das heißt Menschenrechte nur dann beachten zu wollen, wenn sie auch von den Begünstigten beachtet werden und diese ihren »Verpflichtungen« entsprechen. Die meisten internationalen Menschenrechtsdokumente enthalten dementsprechend keine menschenrechtlichen Pflichten. Gleichwohl ist dieser Aspekt durchaus streitbefangen. Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) spricht in

Art. 29 von »Pflichten gegenüber der Gemeinschaft«. Dies ist jedoch so vage, dass dem kaum ein (gewohnheits-)rechtlicher Pflichtengehalt entnommen werden kann. Vielmehr dürfte der Artikel die Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringen, dass die Staaten durchaus berechtigt sind, dem Individuum im Interesse der Gemeinschaft Pflichten aufzuerlegen. Maßstab dafür sind dann jedoch die Menschenrechte, zu denen die Pflichten kein gleichberechtigtes Pendant darstellen, das heißt sie stehen nicht auf einer Stufe mit den Menschenrechten, sondern sind anhand dieser zu bewerten.

Mit der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta, AfMRCh) besteht jedoch ein Rechtsdokument, das die Gemeinschaftsbindung des Individuums betont und dessen Pflichten gegenüber der Familie, dem Staat und der internationalen Gemeinschaft (Art. 27 Abs. 1 AfMRCh) – strenger als etwa Art. 32 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention – näher ausführt und damit andere Akzente setzt. Während die Pflicht zur gegenseitigen Achtung und zur Toleranz noch dem allgemeinen Menschenrechtsverständnis entsprechen dürfte (Art. 28 AfMRCh), weicht schon die Begrenzungsklausel des Art. 27 Abs. 2 AfMRCh vom internationalen Standard ab. Danach sollen die Menschenrechte nicht nur in Übereinstimmung mit den Rechten anderer, sondern auch mit der Moral und dem Gemeinschaftsinteresse ausgeübt werden. Die Schranken der Menschenrechtsausübung werden damit sehr weit gezogen und unter einen sehr weiten Gemeinschaftsvorbehalt gestellt. Art. 29 AfMRCh konkretisiert dann die Pflichtenbindung des Individuums. Jenes ist etwa verpflichtet, die Entwicklung der Familie zu fördern und seine Eltern stets zu respektieren und zu unterstützen (Nr. 1), seine physischen und intellektuellen Fähigkeiten in den Dienst der nationalen Gemeinschaft zu stellen (Nr. 2) sowie die soziale und nationale Solidarität (Nr. 4), die nationale und territoriale Integrität (Nr. 5) und afrikanische kulturelle Werte (Nr. 7) zu wahren und zu stärken sowie Steuern zu zahlen (Nr. 6) und die afrikanische Einheit zu fördern (Nr. 8). Diese ausführliche Pflichtenbindung in einem großen Menschenrechtsvertrag ist einzigartig. Allerdings existiert auch im asiatischen Rechts- und Kulturraum eine starke Auffassung, die die Pflichtenbindung Einzelner betont und diese insbesondere in ihrer kollektiven Identität wahrnehmen möchte. Schließlich hat eine Vielzahl von bekannten Persönlichkeiten (darunter Helmut Schmidt, Jimmy Carter, Franz Vranitzky, Schimon Perez, Óscar Arias Sánchez, Valéry Giscard d'Estaing) aus sämtlichen Kulturräumen eine Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten unterzeichnet und der Generalversammlung mit der Aufforderung, sie als Resolution anzunehmen, vorgelegt. Dieses unverbindliche Dokument soll die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte um Pflichten ergänzen, deren Einhaltung als Pendant zu den Rechten begriffen werden kann. Die Erklärung soll Orientierung für ein verantwortungsbewusstes Miteinander bieten und bestimmt als erste Pflicht, »alle Menschen menschlich zu behandeln« (Art. 1). Ebenfalls wiederholt sie den kategorischen Imperativ »Was du nicht willst, dass man dir tut, das füg' auch keinem anderen zu« (Art. 4) und nennt weitere Pflichten, wie etwa die Achtung des Lebens und das Verbot der Folter (Art. 5), das Verbot des Diebstahls (Art. 8), die Pflicht, sich anzustrengen und fleißig zu sein sowie anderen zu helfen (Art. 10) sowie nicht zu lügen (Art. 12) und den Partner zu achten (Art. 16). Auch wenn diese Erklärung sich zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekennt (Art. 19), trifft sie Aussagen, die den Gedanken von individuellen Rechten konterkarieren können. So spricht die Präambel davon, dass »das exklusive Bestehen auf Rechten Konflikt, Spaltung und endlosen Streit zur Folge hat und die Vernachlässigung der Menschenpflichten zu Gesetzlosigkeit und Chaos führen kann«. Damit liefert sie etwa China Argumentationshilfe, das seine Drohungen gegenüber den Demonstranten in Hong-Kong stets mit dem Hinweis, auf Grundlage des Gesetzes zu handeln und Chaos beseitigen zu wollen, zu rechtfertigen versucht. Auch die Pflicht, »unter allen Umständen Gutes zu fördern und Böses zu meiden« (Art. 3), ist so vage, dass sie Staaten mit beliebigen Inhal-

ten anreichern und dann gegenüber menschenrechtlichen Forderungen in Stellung bringen können (Beispiel: Ein Staat könnte Demonstrationen, welche die Wirtschaft schädigen, als böse bezeichnen und verbieten).

Freilich ist es möglich, auch über die Pflichtenkonstellation einen Zustand herbeizuführen, welchen die Menschenrechte anstreben. So lässt sich das Schutzgut »Leben« auch derart schützen, dass man dem Inhaber nicht vorrangig einen Anspruch auf Achtung einräumt, sondern allen anderen die Pflicht nicht zu töten auferlegt. Der einzelne Mensch würde zwar davon profitieren, dass andere ihn nicht töten dürfen, seine Position wäre allerdings schwächer als bei der Anerkennung eines ihm zustehenden Rechts. Jüngste Entwicklungen, wie etwa die Menschenrechtserklärung der ASEAN (vgl. Kapitel 6.5), weisen insofern auch in Asien in Richtung einer Übereinstimmung mit dem internationalen Rechtsstandard, der den Menschen als Individuum denkt, das – wenngleich gemeinschaftlichen Bindungen unterworfen – vorrangig als Inhaber von Menschenrechten den Staaten gegenübertritt. So erwähnt zwar die Menschenrechtserklärung der ASEAN, dass Menschenrechte mit den Pflichten des Einzelnen in einen Ausgleich gebracht werden müssten; spricht aber nur von Verantwortlichkeiten (responsibilities), die jede Person gegenüber anderen, der Gemeinschaft und der Gesellschaft habe, und betont schließlich, dass der Schutz der Menschenrechte die vorrangige Aufgabe der Staaten sei (Rdnr. 6).

Als Grundregel gilt weiterhin: Es ist die Beschränkung der Menschenrechte durch Auferlegung von Pflichten im Interesse des Staates und der Gesellschaft, die zu rechtfertigen ist – nicht die Ausübung von Menschenrechten.

Während also für natürliche Personen eine Bindung an Menschenrechte oder die Konstruktion von Grundpflichten auf Ebene des internationalen Rechts weitgehend abgelehnt wird, erfolgt seit vielen Jahren eine Diskussion um die Menschenrechtsbindung von transnationalen Unternehmen (TNU, auch multinationale Unternehmen, MNU, oder *transnational corporations*, TNC, genannt). Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die über ihren Heimatstaat hinaus auf mehreren Märkten – häufig global – wirtschaftlich tätig sind und in anderen Staaten Tochterunternehmen haben. Als Global Player verfügen sie oftmals über eine Finanzkraft, die das Haushaltsvolumen kleinerer Staaten mehrfach übersteigt. Mag sich auch die Verhandlungsposition etwa von Entwicklungsländern in Afrika infolge des Wettbewerbs um Rohstoffe verbessert haben, bleiben viele Unternehmen doch in einer komfortablen Situation vor allem hinsichtlich des Aushandeln von Wirtschaftsbedingungen. Manche Staaten mit zweifelhafter Menschenrechtsbilanz legen zudem größeren Wert auf hohe Einnahmen als auf die Wahrung von Menschenrechten. Das Wirken der transnationalen Unternehmen kann dabei auf vielfältige Weise die Menschenrechte betreffen. Zunächst können die Arbeitsbedingungen miserabel sein. So kommt es mitunter zu Kinderarbeit, welche die Kinder von der Schulbildung fernhält und ihre Entwicklung gefährdet. Etwa die Hersteller von Textilien und Sportschuhen sind hier in die Kritik geraten. Die Förderung von Erdöl und Erdgas kann erhebliche negative Auswirkungen auf die Natur entfalten, die dann ihrerseits die Gesundheit schädigen oder sogar das Leben gefährden können. Im Jahr 2013 wurde mit einer Tochter des Shell-Konzerns in einem aufsehenerregenden Prozess in den Niederlanden ein Global Player in einem Fall zur Zahlung von Schadensersatz verurteilt, weil er seinen Unterhalts- und Vorsorgepflichten nicht nachgekommen war und dadurch Schäden an Natur und Menschen entstanden waren.³ Zudem kommt es vor, dass Unternehmen mit Regierungen und gewaltbereiten Gruppen zusammenarbeiten, die Menschenrechte verletzen. So steht etwa die Daimler AG in Verdacht, gewerkschaftlich organisierte und regimekritische Mitarbeitende an die argentinische Militärjunta (1976–1983) verraten zu haben. Ein eigens in Auftrag gegebener Bericht entlastet den Konzern zwar, räumt aber ein, dass

es wohl zu Denunziationen kam.⁴ Demgegenüber gibt es Unternehmen, die sich zur Wahrung von Menschenrechten verpflichtet und diese, etwa im Rahmen eines Fairtrade-Verbandes, zum Bestandteil ihrer Firmenpolitik gemacht haben. Um diese Beliebtheit und Wettbewerbsvorteile durch die Nichtbeachtung von Menschenrechten zu vermeiden, fordern manche die Erstreckung der Menschenrechtsbindung auf transnationale Unternehmen. Deren Völkerrechtssubjektivität, die Voraussetzung für eine Zurechnung menschenrechtlicher Verpflichtungen ist, wird dabei unter anderem damit begründet, dass Staaten mit transnationalen Unternehmen Verträge abschließen (etwa im Investitionsschutzrecht) und sich in schiedsgerichtlichen Verfahren zur Klärung von Rechtsstreitigkeiten auf eine Ebene mit jenen begäben. Aus dem Umstand, dass Staaten solche Unternehmen auf Ebene der Gleichordnung anerkennen, soll also deren (partielle) Völkerrechtssubjektivität folgen. Aber bereits dies wird von der überwiegenden Meinung in der Völkerrechtswissenschaft abgelehnt. Damit fehlt bereits die Basis, um den noch weitergehenden Schritt einer Erstreckung menschenrechtlicher Verpflichtungen auf diese Unternehmen zu gehen. Jene bleiben als private Akteure daher Inhaber der Menschenrechte (etwa des Eigentums- und Datenschutzrechts), werden durch sie indes nicht verpflichtet.

Es bleibt dabei, dass Staaten und sonstige Träger von Hoheitsgewalt verpflichtet sind, nicht aber Unternehmen, die zwar über Macht verfügen, nicht aber über Hoheitsgewalt als Anknüpfungspunkt für die Menschenrechtsbindung. Aus der Bindung der Staaten an Menschenrechte folgt allerdings zugleich deren Pflicht, die Menschenrechte auch gegenüber den Unternehmen durchzusetzen und einen Ausgleich zwischen den Interessen der Wirtschaft und der übrigen Gesellschaft herzustellen. Dies gelingt etwa durch Regelungen zu Mindestlöhnen, Arbeitsplatzschutzbestimmungen sowie einen effektiven Umweltschutz.

Doch auch wenn die Menschenrechte die transnationalen Unternehmen nicht unmittelbar verpflichten, gibt es Ansätze, eine »weiche« Verbindlichkeit menschenrechtlicher Prinzipien für die Unternehmen zu begründen. So hat etwa die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD) Leitsätze für multinationale Unternehmen verabschiedet, die Empfehlungen der Regierungen an jene Unternehmen enthalten, die in oder von den Teilnehmerstaaten aus operieren. Auch Nichtmitgliedstaaten der OECD haben die Leitlinien unterschrieben. Damit soll ein verantwortungsvolles Handeln der Unternehmen im globalen Kontext sichergestellt werden. Rechtlich verbindlich sind diese Leitsätze jedoch nicht und auch die Beschränkung auf Unternehmen, die in oder aus den Mitgliedstaaten der OECD und den wenigen anderen Teilnehmerstaaten heraus operieren, hat Kritik provoziert. Mit den Nationalen Kontaktstellen errichten die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Förderungspflicht aber Stellen, an die sich Betroffene mit Beschwerden wenden können. Mit der letzten Überarbeitung der Leitsätze 2011 wurde nicht nur die Rolle dieser Kontaktstellen gestärkt, es wurde auch ein neues Kapitel über Menschenrechte aufgenommen. Auf Ebene der Vereinten Nationen ist mit dem *Global Compact* ein Programm zur Selbstverpflichtung der Unternehmen eingerichtet worden. Diese auf eine Rede des früheren Generalsekretärs Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum 1999 in Davos zurückgehende Initiative zielt darauf ab, dass Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit und Strategien an zehn universell anerkannten Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung ausrichten. Für die Teilnahme am *Global Compact* verpflichten sich interessierte Unternehmen in einem Schreiben an den VN-Generalsekretär, diese Prinzipien einzuhalten und einen jährlichen Fortschrittsbericht einzureichen. Im Gegenzug dürfen die Unternehmen mit ihrer Teilnahme werben. Manche kritisieren den *Global Compact*, weil die Prinzipien zu schwach seien, deren Einhaltung freiwillig erfolge, sie nicht ausreichend kontrolliert

würden und wirksame Sanktionen bei Verstößen fehlten. Erst wenn zweimal in Folge ein Unternehmen nicht mehr berichtet und mit dem *GlobalCompact*-Büro kommuniziert hat, wird dessen Teilnahme als beendet angesehen. Dies sei ein schwaches Schwert und ermögliche manchen Unternehmen ein *bluwashing*, also den Missbrauch des blauen Logos der Vereinten Nationen für Werbezwecke, ohne sich an die Verpflichtungen zu halten. Gleichwohl ist der *Global Compact* ein wichtiger Anfang. Seine zehn Prinzipien, von denen die Prinzipien eins bis sechs eine spezifische menschenrechtliche Ausrichtung haben, lauten:

Die Zehn Prinzipien des Global Compact

1	Unternehmen sollen den Schutz der internationalen Menschenrechte unterstützen und achten.
2	Unternehmen sollen sicherstellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen.
3	Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen wahren.
4	Unternehmen sollen sich für die Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit einsetzen.
5	Unternehmen sollen sich für die Abschaffung von Kinderarbeit einsetzen.
6	Unternehmen sollen sich für die Beseitigung von Diskriminierung bei Anstellung und Erwerbstätigkeit einsetzen.
7	Unternehmen sollen im Umgang mit Umweltproblemen dem Vorsorgeprinzip folgen.
8	Unternehmen sollen Initiativen ergreifen, um größeres Umweltbewusstsein zu fördern.
9	Unternehmen sollen die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien beschleunigen.
10	Unternehmen sollen gegen jede Form der Korruption kämpfen, einschließlich Erpressung und Bestechung.

Quelle: www.unglobalcompact.org (September 2019).

Daneben hat der vom VN-Menschenrechtsrat eingesetzte Sonderbeauftragte für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie, in seinem Abschlussbericht 2011 dem Gremium Richtlinien empfohlen. Diese basieren auf drei Säulen, dem Konzept von »*protect, respect and remedy*«: Staaten haben die Pflicht zum Menschenrechtsschutz auch gegenüber Unternehmen (*protect*), Unternehmen sind aufgefordert, die Menschenrechte zu achten und sie zum Teil der Unternehmenspolitik zu machen (*respect*), und schließlich muss für Opfer die Möglichkeit bestehen, wirksame Rechtsbehelfe und Wiedergutmachung zu erlangen (*remedy*). Der Menschenrechtsrat hat diese (weiterhin unverbindlichen) Richtlinien mit Resolution 17/4 vom 16. Juni 2011 angenommen und eine Arbeitsgruppe zu der Thematik eingesetzt. Diese hat am 1. November 2011 ihre Arbeit aufgenommen und sich im Januar 2013 auf Arbeitsmethoden, darunter Ländermissionen, den Umgang mit Informationen und die Erstellung der Berichte, verständigt.⁵ Individualbeschwerden kann sie nicht abhelfen, diese aber zum Anlass nehmen, um im Dialog mit den Staaten und Unternehmen

typische Probleme zu erörtern und um weitere Informationen zu bitten. Diese »Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework« stellen den aktuell maßgeblichen Bezugsrahmen für die Befassung mit dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte dar, auf sie wird in diversen Dokumenten verwiesen, darunter auch in der Agenda 2030 (vgl. Rdnr. 67).

Aufbauend auf diesen Richtlinien hat schließlich der VN-Menschenrechtsrat im Jahr 2014 eine unbefristete intergouvernementale Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines verbindlichen internationalen Abkommens über transnationale Unternehmen und Menschenrechte geschaffen. Die Einsetzungsresolution (A/HRC/RES/26/9 vom 14. Juli 2014), die gegen die Stimmen von »westlichen« Staaten aus der EU, der USA sowie Japan und Korea angenommen wurde, betont die vorrangige Verantwortung der Staaten für den Schutz der Menschenrechte, erkennt aber auch die Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu wahren, an. Die eingesetzte Arbeitsgruppe soll einen rechtsverbindlichen internationalen Menschenrechtsvertrag schaffen, um die Tätigkeiten von Unternehmen effektiv zu regulieren und damit wirkungsvoller zu sein als die rechtlich unverbindlichen Richtlinien. Die Arbeitsgruppe hat bereits vier Sitzungen unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft abgehalten (2015–2018) und einen ersten Entwurf eines »Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises« (»Zero Draft«)⁶ vorgelegt, der um ein Zusatzprotokoll⁷ ergänzt wurde, das nationale Mechanismen zur Förderung der Beachtung des Vertrags, zur Überwachung und Implementierung vorsieht. Der Entwurf wurde im Juli 2019 unter ecuadorianischem Vorsitz noch einmal erheblich überarbeitet. Der neue Entwurf⁸ ist nicht mehr auf transnationale Unternehmen beschränkt und erfasst – in Reaktion auf vielfache Kritik – in seinem erweiterten Anwendungsbereich nicht nur transnationale, sondern sämtliche Unternehmen (Art. 3 Abs. 1). Ob dies mit dem Mandat durch den VN-Menschenrechtsrat vereinbar ist, wird allerdings bezweifelt und um die zivilgesellschaftliche Kritik ergänzt, dass der Fokus weiterhin auf den besonders mächtigen transnationalen Unternehmen liegen solle. Gegenständlich soll der Entwurf alle Menschenrechte erfassen (Art. 3 Abs. 3) und bezieht sich dabei wohl auf die in der Präambel erwähnten VN-Menschenrechtsverträge und Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Wie mit Staaten zu verfahren ist, die jene Verträge nicht ratifiziert haben, lässt der Entwurf offen. Dieses weite Verständnis wird gleichwohl von NGO ebenso begrüßt wie der Umstand, dass der jüngste Entwurf die besondere Schutzbedürftigkeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern sowie von besonders vulnerablen Gruppen (Frauen, Kinder, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen, Migranten und Flüchtlinge) anerkennt. Ziel des Vertrages (Art. 2) soll es sein, 1. die Menschenrechte im Kontext von Wirtschaftstätigkeiten zu wahren, fördern, schützen und erfüllen, 2. Verletzungen und Missbräuche zu verhindern und Betroffenen effektiven Zugang zur Justiz und zu Entschädigung zu bieten sowie 3. dazu die internationale Kooperation zu fördern. Der Entwurf betont dabei, dass Wirtschaftsunternehmen viel Gutes bewirken können, aber zugleich eine Verantwortung hätten, die Menschenrechte zu respektieren (Präambel). Hervorzuheben ist in diesem Kontext freilich, dass der Vertragsentwurf Unternehmen *nicht* unmittelbar an Menschenrechte bindet. Auch wenn NGO wiederholt diese Forderung im Rahmen des Prozesses erhoben haben, scheint eine Mehrheit der Staaten nicht bereit, Unternehmen zu direkten Pflichtenadressaten zu erheben. Dementsprechend betont der Entwurf, dass vorrangig Staaten die Pflicht zum Menschenrechtsschutz hätten und sie die Menschenrechte vor dem Missbrauch durch Dritte und insbesondere auch durch Wirtschaftsunternehmen (von Verletzung spricht der Entwurf nicht, da dies eine direkte Verpflichtung implizieren dürfte) schützen müssten. Folglich geht es darum, die Staaten selbst stärker in die Pflicht zu nehmen und damit um eine weitere Ausgestaltung

der *duty to protect*. Sie sollen durch eine effektive Regulierung im nationalen Recht die Unternehmen auf die Achtung der Menschenrechte verpflichten. Hier trifft der Entwurf Regelungen zu den Rechten von Opfern (Art. 4), denen er etwa Anspruch auf effektiven Rechtsschutz zuspricht und dazu die Staaten zu diversen Hilfsleistungen verpflichtet (Verfahrensrechte, Aufklärung, Information, Rechtshilfe, etc.). Recht allgemein werden die Staaten verpflichtet, Wirtschaftsaktivitäten in ihrem Hoheitsbereich effektiv zu regulieren, um Menschenrechtsmissbräuche zu verhindern (Art. 5). Zentral dafür ist die Ausgestaltung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte. Diese erfassen die Identifizierung und Bewertung von Risiken für Menschenrechte, Maßnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen und zur Überwachung sowie die Kommunikation mit den Betroffenen. Ferner sollen die Staaten eine rechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmen als solchen begründen sowie wirksame Sanktionen und Entschädigungen vorsehen (Art. 6). In ihren Pflichten zum Schutz sind die Staaten einander schließlich zur weitest möglichen rechtlichen Unterstützung verpflichtet, etwa im Hinblick auf die Beweissicherung, den Dokumentenaustausch oder die Urteilsvollstreckung (Art. 10). Auch im Übrigen sollen sie international kooperieren, um das Abkommen zu verwirklichen (Art. 11). Institutionell soll neben einem Vertragsausschuss auch ein Fonds eingerichtet werden, der den Opfern rechtliche und finanzielle Hilfe bereitstellt (Art. 13).

Viele westliche Staaten, aber auch Arbeitgeberverbände unterstützen das Vorhaben nicht und beziehen teilweise deutliche Opposition gegenüber einem rechtlich verbindlichen Abkommen. Sie halten die freiwilligen Richtlinien für ausreichend und befürchten – zumindest teilweise – wohl auch wirtschaftliche Nachteile im Falle eines verbindlichen Vertrags. Ob es gelingt, in absehbarer Zeit (die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe findet im Oktober 2019 statt) die Polarisierung und die Passivität vieler Staaten zu überwinden und einen ausreichenden Konsens für ein rechtlich verbindliches Abkommen zu erzielen, bleibt abzuwarten. Jedenfalls zu einer unmittelbaren Bindung von Unternehmen an die Menschenrechte dürfte es nicht kommen.

1.5 Unveräußerlichkeit der Menschenrechte und mögliche Rechtfertigung von Beschränkungen

Die Unveräußerlichkeit der Menschenrechte bedeutet, dass man sich ihrer nicht würdig erweisen muss und man ihrer – anders als vieler sonstiger subjektiver Rechte – nicht verlustig gehen, sie nicht verwirken und nicht grundsätzlich auf sie verzichten kann. Menschenrechte können auch nicht entzogen werden. Selbst die Mörderin und der Vergewaltiger bleiben Inhaberin und Inhaber von Menschenrechten und haben etwa Anspruch auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren. Auf internationaler Ebene wird dies etwa vor dem Internationalen Strafgerichtshof garantiert. Forderungen nach Lynchjustiz sind aus menschenrechtlicher Perspektive klar zurückzuweisen.

Dies bedeutet freilich nicht, dass Menschenrechte nicht eingeschränkt werden können. Eine Einschränkung von Menschenrechten ist vielmehr die Regel und erforderlich, um ein sozialverträgliches Miteinander der Mitglieder einer Gesellschaft sicherzustellen. So kann beispielsweise die Meinungsfreiheit aus Gründen des persönlichen Ehrschutzes eingeschränkt werden. Die Versammlungsfreiheit kann beschränkt werden, um konkurrierenden Versammlungen Raum einzuräumen und auch der Schutz des Brief- und Telekommunikationsgeheimnisses kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit (Telefonüberwachung zur Abwehr terroristischer Anschläge) beschränkt werden. Man spricht von relativen Menschenrechten. Demgegenüber sind einige wenige Menschenrechte nicht beschränkbar, das heißt, jede hoheitliche Maßnahme, die in sie eingreift, stellt zugleich eine

Verletzung dar. Man spricht hier von absoluten Menschenrechten (vgl. Kapitel 2.2). So darf niemals die Würde des Menschen berührt werden. Greift eine Maßnahme in die Menschenwürde ein, kann dies unter keinen Umständen gerechtfertigt werden, sondern stellt stets eine Verletzung dar.

Beispiel: Eng mit der Menschenwürde verbunden ist das Verbot der Folter. Es wird diskutiert, ob eine Person gefoltert werden kann, wenn dies der Abwehr von Gefahren für hochrangige Rechtsgüter dient. Nach dem *Tickingbomb* Szenario ergreifen die Sicherheitskräfte eine Terroristin oder einen Terroristen, die oder der eine Bombe in einem deutschen Stadion versteckt hat. Sie oder er will nicht verraten, in welchem sich die Bombe befindet, damit sie entschärft und viele tausend Menschen gerettet werden können. Nun stellt sich die Frage, ob man sie oder ihn foltern darf, um Menschenleben zu retten. Die gleiche Frage stellt sich, wenn man einen Kindesentführer aufgreift, der nicht verraten möchte, wo er das entführte und in Todesgefahr befindliche Kind versteckt hält. Die Rechtsprechung und ganz herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft kommt klar zu dem Ergebnis, dass eine Folter unter allen Umständen ausscheiden muss und juristisch niemals gerechtfertigt werden kann. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Folter anwendende Person strafrechtlich verfolgt werden kann oder zu ihren Gunsten ein Entschuldigungsgrund greift. Die Tat ist danach ungeachtet ihrer politischen Bewertung stets rechtswidrig.

Selbst wenn eine Beschränkung von Menschenrechten möglich ist, bedeutet dies jedoch nicht deren Veräußerung. Die Menschenrechte behalten vielmehr ihre Geltung und fungieren als Maßstab für die Frage, ob der Eingriff rechtmäßig erfolgt ist. Die Rechtmäßigkeit bemisst sich danach, ob der Staat Gründe des Gemeinwohls anführen kann, um eine Rechtsbeschränkung vorzunehmen, die ihrerseits den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügt (vgl. Kapitel 7). Die Begründungslast liegt dabei auf Seiten des Staates und in Gänze entziehen kann er die Menschenrechte nie. Selbst ein Urteil, das eine Freiheitsstrafe verhängt, ist – jedenfalls nach Abschluss eines fairen rechtsstaatlichen Verfahrens – eine Bestätigung der Menschenrechte. Die Rechte der Straftäterin oder des Straftäters werden gewahrt, wenn in Anerkennung der autonomen Entscheidungsfreiheit und Schuldfähigkeit der Person eine Sanktion verhängt wird. Zugleich werden die Menschenrechte der Opfer und der Mitglieder der Gesellschaft gewahrt, denn etwa die Rechte auf Leben oder auf körperliche Unversehrtheit verlangen, dass der Staat Verstöße durch andere Menschen notfalls mit dem Strafrecht ahndet, auch um damit einem generalpräventiven Menschenrechtsschutz zu entsprechen.

1.6 Universalität der Menschenrechte und die Frage ihres fundamentalen Charakters

Der Begriff der Universalität beschreibt die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte, meint damit aber weniger eine faktische Beschreibung als eine rechtliche Forderung: Dass die Menschenrechte in der Realität nicht weltweit einheitlich gelten, ändert nichts an der Forderung, dass sie einheitlich und überall für alle Menschen zu gelten haben. Damit formuliert die Universalität einen besonderen Geltungsanspruch der Menschenrechte, den bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in ihrem Titel und ihrer Präambel zum Ausdruck bringt (deutlicher wird dies im englischen und französischen

Titel: »*Universal Declaration of Human Rights*« bzw. »*Déclaration universelle des droits de l'homme*«) und der insbesondere von der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahr 1993 bestätigt wurde.

Präambel der AEMR: »Da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet [...]«

Wiener Erklärung und Aktionsprogramm: »Die Weltkonferenz über die Menschenrechte bekräftigt das feierliche Bekenntnis aller Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Förderung der allseitigen Achtung, Einhaltung und Wahrung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen, den anderen auf die Menschenrechte bezüglichen Instrumenten und dem Völkerrecht. Der universelle Charakter dieser Rechte und Freiheiten steht außer Frage.«

Die Universalität folgt aus dem Wesen der Menschenrechte selbst. Wenn diese im Menschsein wurzeln, müssen sie sich denotwendig auch auf alle Menschen ungeachtet ihres Aufenthaltsortes erstrecken. Freilich ist damit nicht entschieden, ob ein Menschenrecht existiert oder nur behauptet wird. Rechtsdogmatisch ist dabei weiter zu unterscheiden zwischen dem Verständnis und der Interpretation von Menschenrechten als universal gültig einerseits und dem Geltungsgrund andererseits. Menschenrechte, die zum allgemeinen Völkergewohnheitsrecht geworden sind oder gar den Charakter zwingenden Rechts (*ius cogens*, vgl. Kapitel 2.4) angenommen haben, gelten rechtstechnisch universal. Das heißt, Rechte, die aus diesen Rechtsquellen gespeist werden, binden alle. Auch haben die großen Menschenrechtsverträge eine solche Vielzahl an Vertragsstaaten, dass deren Geltung als universal bezeichnet werden kann, zumindest reflektieren sie den universalen Geltungsanspruch. Gleichwohl kann dieser auf der Verständnis- und Interpretationsebene bestritten werden. Es geht dann weniger um die Frage, »ob« ein Menschenrecht besteht, sondern vielmehr, »wie« es zu verstehen ist und »wie weit« sein Schutzbereich reicht.

Die Universalität der Menschenrechte wird auf unterschiedliche Weise infrage gestellt. Zum einen durch den sehr allgemeinen Vorwurf des Kulturimperialismus, wonach die Menschenrechte ein Konzept des westlichen Kulturraums seien, das anderen Staaten und Regionen nicht oktroyiert werden dürfe. Zum anderen können einzelne Menschenrechte oder die Anwendung auf bestimmte Personengruppen bestritten werden. Hinsichtlich der pauschalen Negation des Universalitätsanspruchs lässt sich auf die verschiedenen Menschenrechtsdokumente verweisen. Angefangen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als Reaktion auf die Schrecken zweier Weltkriege bis hin zu den Menschenrechtspakten und den jüngsten Menschenrechtsdokumenten zeigt sich, dass eine Vielzahl an Staaten offenbar von einem gemeinsamen Menschenrechtsverständnis im Grundsatz ausgeht. Im Einzelfall ist dann zu differenzieren, denn in Ansehung konkreter Umstände und hinsichtlich gewisser Ausprägungen kann es an einem Konsens und damit der Voraussetzung für eine universale Geltung der Menschenrechte durchaus fehlen.

Beispiel: Das Recht auf Leben ist universal anerkannt, insbesondere ist es in allen großen Menschenrechtsdokumenten verankert. Hinsichtlich der Frage, ob das Leben rechtmäßig durch die Todesstrafe beendet werden kann, fehlt es jedoch bereits an einem Konsens und auch an der Herausbildung entsprechenden Völker(gewohnheits)rechts auf internationaler Ebene. Nur die Voraussetzungen und die Art und Weise, unter denen

die Todesstrafe verhängt werden kann, sind völkerrechtlich verbindlich normiert. So verlangt etwa Art. 6 Abs. 2 VN-Zivilpakt »schwerste Verbrechen« für die Zulässigkeit der Todesstrafe und schützt Jugendliche und schwangere Frauen in besonderer Weise. Dementsprechend beansprucht das Recht auf Leben universale Geltung, ein daraus abgeleitetes universales Verbot der Todesstrafe lässt sich demgegenüber nicht begründen. Unberührt bleibt davon wiederum die Argumentation, wonach die Todesstrafe eine unmenschliche und grausame Behandlung darstelle und unter das Folterverbot falle, auch wenn sich diese wohl noch nicht durchgesetzt hat.

Ein Recht kann zudem, wenngleich im Grundsatz anerkannt, für bestimmte Personengruppen negiert werden. Schließlich ist es denkbar, dass über das Bestehen eines Rechts selbst Streit herrscht. Beispiele für beide Aspekte lassen sich insbesondere in Ansehung von Angehörigen der LGBTIQ-Gruppe geben. Das englische Akronym steht für Lesben, Schwule (Gays), Bisexuelle, Transsexuelle (Person fühlt sich im falschen Körper geboren), Intersexuelle (Person weist Merkmale beiderlei Geschlechts auf) sowie Queer (von der heterosexuellen Norm abweichend, anders). Es erfasst damit vor allem sexuelle Minderheiten. Insbesondere (männlichen) Homosexuellen droht in einigen Staaten die Todesstrafe wegen ihrer sexuellen Orientierung (Sudan, Somalia, Mauretanien, Nigeria, Iran, Jemen und Saudi-Arabien). Das Sultanat Brunei hat im Sommer 2019 ein Gesetz verabschiedet, das die Todesstrafe wieder einführt, ist nach internationalen Protesten aber wieder zurückgerudert. Insofern kann davon gesprochen werden, dass ein bestehendes Menschenrecht (Recht auf Leben) für eine gewisse Personengruppe grundsätzlich verneint wird. Ob jedoch in dem Umfang auch die universale Geltung verneint werden muss, erscheint zweifelhaft. Homosexualität wird auch nach internationalen Standards schwerlich als »schwerstes Verbrechen« im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VN-Zivilpakt angesehen werden können, sodass die Todesstrafe allein dafür nicht verhängt werden darf. Auch gibt es international viele Proteste gegen entsprechende Hinrichtungen, insbesondere von Seiten der Vereinten Nationen. Man kann daher nicht von einem globalen Konsens ausgehen, wonach das Leben wegen Homosexualität beendet werden darf. In diesem Fall ist die Negation des Rechts auf Leben zu begründen und die Beweislast tragen die Staaten, die das Recht für Homosexuelle in Abrede stellen. Anders dürfte es hinsichtlich der Begründung eines Rechts auf Ausübung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und daraus abgeleiteter Rechte, insbesondere des Rechts auf Eheschließung (»Homo-Ehe«), aussehen. In Ermangelung eines globalen Konsenses liegt hier die Beweislast wohl auf Seiten derer, die entsprechende Rechte behaupten. Das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung weist einen so engen Bezug zur Würde des Menschen und dessen Persönlichkeitsentfaltung auf, dass eine Begründung gelingen sollte. Man kann Menschen nicht verwehren, auch eine von der Mehrheit abweichende sexuelle Orientierung zu haben und dieser nachzugehen, sofern dies einvernehmlich unter Erwachsenen erfolgt. Ein Recht auf Eingehung einer Ehe unter Partnern des gleichen Geschlechts dürfte demgegenüber kaum als international anerkanntes Menschenrecht zu begründen sein. Zwar räumt eine zunehmende Zahl an Staaten eine entsprechende Möglichkeit der Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften ein. Weltweit gibt es jedoch eine so deutliche Opposition, dass man von einem universalen Geltungsanspruch – jedenfalls derzeit – noch nicht sprechen kann. Selbst im Rahmen der EMRK spricht der Menschenrechtsgerichtshof gleichgeschlechtlichen Partnern zwar einen Anspruch auf rechtliche Anerkennung zu (»eingetragene Partnerschaft«), jedoch (noch) keinen auf Eingehung einer Ehe im Sinne von Art. 12 EMRK (Beschwerde Nr. 18766/11 Oliari, Rdnrn. 159 ff.). Im Rahmen einer evolutiven Vertragsauslegung

könnte sich dies ändern, wenn künftig eine ausreichende Mehrheit der Konventionsparteien diese Frage anders entscheidet. Überhaupt hat sich die Bewertung von Homosexualität in verschiedenen Ländern erheblich gewandelt, von der Kriminalisierung bis zur rechtlichen Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften.

Dies führt zu der Frage, ob und inwieweit Menschenrechte wandelbar sind und einer Anerkennung durch die Staaten bedürfen, obwohl sie doch als vorstaatlich gedacht werden. Dem Wesen der Menschenrechte als Rechte, die in jedem Menschen kraft seiner Existenz wurzeln, scheint eine Deutung zu entsprechen, wonach diese Rechte mit den Menschen entstanden sind und lediglich anerkannt werden müssen, sie also keiner staatlichen Anerkennung bedürfen. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass es lange Zeit gedauert hat, bis man sich auch nur auf die universale Geltung eines Kerns an Rechten verständigen konnte. Eine Entwicklung ist demnach offenbar gegeben und sie wird auch durch neue Erkenntnisse und den Fortschritt notwendig. Somit sind jedenfalls die Erkenntnis und die Adaption von Menschenrechten einem Wandel unterworfen und damit ebenfalls die Frage der Universalität. Insoweit besteht Hoffnung für gegenwärtig marginalisierte Gruppen. Für die Praxis ist zugleich zu beachten, dass die Idee, wonach Menschenrechte aufgrund ihres vorstaatlichen Charakters bereits vorhanden seien und nur noch »entdeckt« werden müssten, kaum praktikabel ist. Hier spielt die Anerkennung durch die Staaten eine wichtige Rolle. Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse innerhalb der Staaten können darüber auch zu einem Wandel des Menschenrechtsverständnisses führen. Dies zeigt sich an den bereits angesprochenen Rechten von Homosexuellen. War etwa zur Zeit der Schaffung der EMRK selbst konsensuales homosexuelles Verhalten zwischen Erwachsenen in vielen Konventionsstaaten (darunter auch Deutschland und Österreich) noch strafbar und wurde dies nicht als Verletzung der Menschenrechte unter der EMRK betrachtet, folgt aus dieser nunmehr sogar ein Anspruch auf rechtliche Anerkennung homosexueller Partnerschaften.

Da sich Überzeugungen nicht global zur gleichen Zeit ausbilden und ändern, stellt sich die Frage, wie man einen Dissens auf internationaler Ebene in Ansehung der Universalität behandeln soll. Ein Ansatz optiert für eine »relative Universalität«, das heißt die Menschenrechte sollen nur relativ zu den spezifischen kulturellen, historischen und politischen Kontexten – und auf diese Rücksicht nehmend – universelle Geltung beanspruchen können. Dies wird insbesondere durch eine Reihe von Staaten, etwa China, Russland und der arabischen Welt, vertreten und hat auch Eingang in einige internationale Erklärungen gefunden. Diese Vorstellung ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zunächst kann der spezifische Kontext immer als Vorwand genutzt werden, um menschenrechtlichen Bindungen zu entgehen, beispielsweise durch den Vortrag, dass Demonstrationen den gesellschaftlichen Frieden und die Harmonie gefährden würden. Zudem wollen auch die Vertreter einer relativen Universalität nicht jedes Menschenrecht derart zur Disposition stellen. Die Frage bleibt dann, welches Menschenrecht man relativieren soll. Dass Folter nicht mit einer bestimmten Kultur gerechtfertigt werden kann, ist noch einhellige Meinung, aber wie verhält es sich mit der Geschlechtergleichheit? Schließlich ist noch auf einen begriffsimmanenten Einwand abzustellen: Universal bedeutet weltweit gültig und speist sich aus der Vorstellung von Menschenrechten überhaupt. Ein Menschenrecht ist denknotwendig universal – oder es ist gar nicht.

Ein anderer Ansatz versucht, den Begriff der Menschenrechte und deren Anspruch auf universale Geltung auf fundamentale Rechte zu beschränken. Der Begriff der Fundamentalität hat zwei mögliche Bedeutungen. Zum einen kann er beschreiben, dass Menschenrechte solche Lebensbereiche, Tätigkeiten oder Rechtsgüter schützen, die von herausragender Bedeutung für den Menschen sind. Er verdeutlicht damit, dass Menschenrechte (z.B. der Schutz der Wohnung vor staatlicher Überwachung) im Unterschied zu *sonstigen* Rechten (z.B. dem Anspruch des Vermieters auf

Zahlung der Miete) einen besonderen Charakter und Wert aufweisen. Zum anderen ist es möglich, innerhalb der Gruppe der Menschenrechte solche als fundamental zu bezeichnen, denen besondere Bedeutung zugeschrieben wird und die einen besonders schutz- und entwicklungsbedürftigen Lebensbereich mit ausgeprägtem Bezug zur Persönlichkeitsentfaltung schützen. Damit verbunden ist die Frage nach einer Hierarchie innerhalb der Menschenrechte oder konkret: Beansprucht ein Recht auf angemessene Bezahlung, Erholungsurlaub und Demonstrationsfreiheit denselben Rang wie das Recht auf Leben oder die Freiheit von Folter? In der Judikatur und Literatur finden sich Stimmen, die eine solche Abstufung der Menschenrechte vornehmen. Etwa attestiert der EGMR dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) und dem Verbot der Folter (Art. 3 EMRK), zu den »most fundamental provisions of the Convention« zu gehören (Beschwerde Nr. 2346/02 Pretty, Rdnrn. 37, 49). Grund für eine solche Differenzierung kann der Umstand bieten, dass das Recht auf Leben eine Voraussetzung für die menschliche Existenz und damit den Genuss der Menschenrechte überhaupt garantiert sowie dass das Folterverbot absolut – also ohne Einschränkungsmöglichkeit – gilt und zu den Normen des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) gehört. Auch der IGH hat bestimmte Menschenrechte als im Interesse der internationalen Staatengemeinschaft bezeichnet und letztlich dem zwingenden Völkerrecht zugeordnet, darunter das Verbot der Sklaverei und von Rassendiskriminierung (Barcelona Traction, I.C.J. Reports 1970, S. 3 Rdnr. 34). Aus dem *Ius-cogens*-Charakter (vgl. Kapitel 2.4) gewisser Menschenrechte folgt, dass diese eine besondere Beständigkeit haben und Staaten ungeachtet vertraglicher Bindungen von ihnen nicht abweichen dürfen, solange sich keine gegenteilige Norm desselben Ranges herausgebildet hat. In Ansehung dessen lässt sich durchaus argumentieren, dass es innerhalb der Menschenrechte eine Normenhierarchie gibt. Freilich ist zu beachten, dass jemandem, der in materieller Not befindlich ist, das Recht auf Nahrung oder Wohnung *in concreto* wichtiger erscheinen mag als die Meinungsfreiheit. Eine Abstufung innerhalb der Menschenrechte darf daher nicht als Rechtfertigung der Missachtung verschiedener Menschenrechte missverstanden werden. Die Menschenrechte sind interdependent und unteilbar, dieser Anspruch gilt weiterhin, auch wenn man einzelne Menschenrechte als (besonders) fundamental bezeichnen möchte. Insbesondere aber kann die mit der Fundamentalität der Menschenrechte verbundene Hierarchie nicht zu einer Beschränkung des Anspruchs auf Universalität führen. Wäre dies der Fall, so müsste jedes Menschenrecht fundamental sein (und wäre daher eine gesonderte Verwendung des Begriffs »fundamental« redundant). Rechte, die nicht fundamental wären, könnten bereits keine Menschenrechte sein. Es ist aber schon fraglich, wie der fundamentale Charakter der Menschenrechte bestimmt werden soll. Entsprechende Interpretationsansätze bleiben sehr vage und häufig subjektiv. Zudem droht diese Priorisierung innerhalb der Menschenrechte deren Effektivität zu beeinträchtigen. Der Begriff »fundamental« sollte schließlich nicht dahingehend missverstanden werden, dass Rechte, die nicht dem zwingenden Völkerrecht angehören, unbeachtlich oder zu vernachlässigen seien.

Gleichwohl unterstreicht die Diskussion um die Universalität und den fundamentalen Charakter der Menschenrechte eine wichtige Erkenntnis: Die Hypertrophie und Trivialisierung der Menschenrechte gefährden deren internationale Anerkennung und Schutz. Menschenrechte sollten keine Banalitäten schützen und zur »kleinen Münze« werden; nicht jeder politische Wunsch stellt zugleich eine menschenrechtliche Forderung dar und die politische Vereinnahmung von Menschenrechten birgt viele Risiken. Ob man vor diesem Hintergrund wirklich ein Menschenrecht auf Tourismus anerkennen muss, erscheint nicht frei von Zweifeln. Damit geht das Gebot einer gewissen Zurückhaltung bei der Behauptung von Menschenrechten einher. Die Zahl der proklamierten Menschenrechte ist in den letzten Jahrzehnten erheblich angewachsen. Die Behauptung immer weiterer Menschenrechte, wie etwa einem Individualrecht auf Frieden, kann auch dem Interesse dienen, in einer diffusen Blase

unzähliger Menschenrechte den Schutz der anerkannten und mühsam errungenen Menschenrechte zu konterkarieren. In Ansehung der Universalität ist schließlich zu beachten, dass auch die Menschenrechte selbst in ihrer Verwirklichung durchaus Spielräume anerkennen. Die Frage der besonderen Bedingungen stellt sich daher nicht pauschal, sondern in Ansehung spezifischer Menschenrechte und deren Bedingungen. Deutlich wird dies etwa daran, dass der Schutz der öffentlichen Moral und der Sicherheit ein Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung von Menschenrechten sein kann (vgl. Kapitel 7.4). Auch innerhalb eines Menschenrechtsregimes wie der EMRK bestehen daher Möglichkeiten der Konventionsparteien, den Schutz der Menschenrechte mit innerstaatlichen Gegebenheiten in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Diese interne Relativierung unterscheidet sich von der abstrakten Relativierung freilich dadurch, dass die anerkannten Menschenrechte als Messlatte fungieren und der EGMR als Wächter über diesen Ausgleich befinden kann. Die Menschenrechte werden folglich nicht generell, sondern im konkreten Einzelfall in ihren jeweiligen Bezügen betrachtet.

Zusammenfassend lässt sich positiv hervorheben, dass jedenfalls die Idee der Menschenrechte universal gilt und kein Staat deren Existenz und Geltung mehr pauschal in Abrede stellt. In Anerkennung der verbleibenden Herausforderungen überzeugt es, die Universalität der Menschenrechte als eine Aufforderung zum internationalen Dialog zu begreifen. Basierend auf der Idee der Menschenrechte, sind die Staaten demnach verpflichtet, eine Verständigung auf Grundlage des bestehenden Rechts sowie in Anerkennung der Menschenwürde als Prämisse aller Menschenrechte zu erzielen.

1.7 Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte

Schließlich werden die Menschenrechte als unteilbar und interdependent begriffen. Die Aussage zur Unteilbarkeit ist vor dem Hintergrund des Konfliktes um die Relevanz und Abgrenzung von bürgerlichen und politischen Rechten (sogenannten Menschenrechten der ersten Generation) gegenüber wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (sogenannten Menschenrechten der zweiten Generation) zu verstehen (vgl. Kapitel 2.5). Unter den bürgerlichen und politischen Rechten werden die klassischen liberalen Freiheitsrechte (etwa Recht auf Leben, Verbot der Folter sowie Meinungs-, Presse-, und Religionsfreiheit) verstanden. Sie galten als das Anliegen insbesondere der westlichen Staatengemeinschaft. Demgegenüber betonten die (vormals) sozialistischen Staaten insbesondere die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Recht auf Arbeit, Gesundheit und eine Wohnung).

Dieser Grundkonflikt trat schon bei den Beratungen zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Erscheinung, jener Erklärung, die dann doch beide Arten von Menschenrechten aufgenommen hat. Es gelang jedoch nicht, beide Positionen in einem rechtlich verbindlichen Menschenrechtsvertrag zu vereinen, sodass man mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) einerseits und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Sozialpakt) andererseits zwei Rechtswerke geschaffen hat, um den Konflikt zu überbrücken. So hatten die verschiedenen Staaten die Wahl und mussten nicht das komplette Paket akzeptieren, was das Inkrafttreten der Verträge beschleunigen sollte (dennoch hat das Inkrafttreten zehn Jahre gedauert!).

Mittlerweile scheint diese Differenz überwunden und die Menschenrechte beider Generationen werden als gleichberechtigt verstanden. Einen wesentlichen Schritt hin zu dieser Erkenntnis hat die Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 getan. Auf dieser zweiten großen Weltmensenrechts-

konferenz der Vereinten Nationen haben die beteiligten Staaten in dem als Wiener Erklärung und Aktionsprogramm bezeichneten Schlussdokument betont:

»Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, interdependent und bedingen einander.«

Nach dem Ende des Kalten Krieges waren die politischen und dogmatischen Konfliktlinien und Vorbehalte offenbar so weit abgebaut, dass man sich zu diesem Anerkenntnis durchringen konnte. Heute wird eine unterschiedliche Wertigkeit der verschiedenen Menschenrechte offiziell kaum mehr vertreten und werden alle Menschenrechte – jedenfalls auf dem Papier – als gleichermaßen wichtig und gleichwertig anerkannt. Die Menschenrechte zu achten heißt mithin, alle zu wahren. Dieser Forderung haben sich viele Regierungen allerdings nicht umfänglich angeschlossen. Insbesondere die Frage der Einklagbarkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten bleibt streitbefangen, denn die Sorge der Staaten, dass auf sie erhebliche finanzielle Belastungen zukommen, ist groß.

Beispiel: Die Bundesrepublik Deutschland hat ungeachtet der nachdrücklichen Forderungen aus der Zivilgesellschaft das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Individual- und Staatenbeschwerden sowie ein Untersuchungsverfahren vorsieht (vgl. Kapitel 6.4), noch nicht ratifiziert. Auf eine kleine Anfrage mehrerer Abgeordneter und der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 16/11603) hat die damalige Bundesregierung erklärt: »Deutschland hat an der Erarbeitung des Fakultativprotokolls aktiv und konstruktiv mitgearbeitet. Deshalb wird die Bundesregierung auch die Frage, ob dieses Fakultativprotokoll von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert werden soll, prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Individualbeschwerdeverfahren im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Vielzahl von Fragen berührt, bei deren Klärung eine Reihe innerstaatlicher Institutionen und Akteure einzubeziehen ist. Die Prüfung einer möglichen deutschen Unterzeichnung und Ratifikation wird daher entsprechend zeitaufwändig sein.« Dieser Zeitaufwand bemisst sich nun bereits auf mehrere Jahre, denn bislang ist die Ratifizierung noch nicht erfolgt. Auf Nachfrage der Abgeordneten Azize Tank (Die Linke, BT-Drs. 18/814, Frage 4), warum dieser Prozess so lange dauere, hat die Parlamentarische Staatssekretärin Gabriele Lösekrug-Möller im März 2014 erklärt (Plenarprotokoll 18/22): »Die zukünftige Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist nach wie vor nur eingeschränkt einzuschätzen. Darüber hinaus fehlen immer noch Allgemeine Bemerkungen zu einigen Artikeln des UN-Sozialpakts. Diese sind jedoch grundlegend für die rechtliche Prüfung der Wirkung möglicher Individualbeschwerden, die im Fakultativprotokoll vorgesehen sind. Jene Allgemeinen Bemerkungen werden voraussichtlich in diesem Jahr vom UN-Ausschuss verabschiedet und sind dann von der Bundesregierung zunächst zu bewerten. Eine konkrete Aussage zum Zeitpunkt des Abschlusses des Prüfungsprozesses ist daher derzeit nicht möglich.« Die Parteien der Regierungskoalition der 19. Legislaturperiode haben vereinbart, eine Ratifizierung des Fakultativprotokolls anzustreben. Diesbezügliche Fragen hat die Bundesregierung unter Verweis auf einen laufenden Abstimmungsprozess nicht beantwortet (Kleine Anfrage, BT-Drs. 19/10098 vom 9. Mai 2019).

Mit dem Begriff der Interdependenz soll die Wechselbezüglichkeit der verschiedenen Menschenrechte zum Ausdruck gebracht werden. Der Zusatz, dass Menschenrechte einander bedingen, erläutert dies gelungen. Die Verwirklichung eines Menschenrechts kann Voraussetzung für die Verwirklichung eines anderen sein oder dessen Verwirklichung zumindest fördern. Umgekehrt kann die Beschränkung oder Verletzung eines Menschenrechts einen negativen Ausstrahlungseffekt auf andere Menschenrechte entfalten. Fast schon banal erscheint das Beispiel des Rechts auf Leben: Wenn dieses verletzt, also das Leben eines Menschen widerrechtlich beendet wird, kommt ein Genuss anderer Menschenrechte erst gar nicht in Betracht. Deutlich wird der Zusammenhang aber auch hinsichtlich des Rechts auf Bildung. Bildung ist eine Voraussetzung der Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess, die etwa durch das aktive und passive Wahlrecht und auch die Rechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit geschützt wird. In Anlehnung an die Dreigroschenoper (»Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral«) kann man ferner feststellen, dass auch die Rechte auf körperliche Unversehrtheit, Nahrung und Gesundheit die Grundvoraussetzungen der menschlichen Existenz sichern, die den Menschen in die Lage versetzen, seine übrigen Grundrechte auszuüben.

Übersicht der Definitionsmerkmale: »Menschenrechtsblume«



Eigene Abbildung

2 Menschenrechtsklassifizierungen

Nachdem eine Definition der Menschenrechte entwickelt wurde, sollen nun die gängigsten Klassifizierungen der Menschenrechte vorgestellt werden. Sehr üblich ist die Unterscheidung zwischen Menschenrechten der verschiedenen Generationen. Zunächst aber soll eine Abgrenzung anhand der Frage der Inhaberschaft (Menschenrechte gegenüber Bürgerrechten, Fremdenrechten und Gruppenrechten) getroffen werden, bevor eine Klassifizierung hinsichtlich der Beschränkbarkeit (absolute gegenüber relativen Menschenrechten), der Anspruchsnatur (Abwehr-, Leistungs- und Teilhaberechte) sowie der rechtlichen Qualität (Menschenrechte als *ius cogens* und *Erga-omnes*-Verpflichtung) erfolgt.

Schaubild: Übersicht der Menschenrechtsklassifizierungen

Abgrenzungsmerkmal	Menschenrechte
Inhaberschaft	Menschenrechte, Bürgerrechte, Fremdenrechte, Gruppenrechte
Beschränkbarkeit	Absolute gegenüber relativen (beschränkbaren) Menschenrechten
Anspruchsinhalt	Abwehrrechte, Leistungs- und Schutzrechte, Teilhaberechte
Rechtsnatur	<i>Ius cogens</i> (zwingende) Menschenrechte und <i>Erga-omnes</i> -Wirkung (Wirkung gegenüber allen)
Entstehungsgeschichte	Menschenrechte der 1., 2. und 3. Generation

2.1 Menschenrechte, Bürgerrechte, Fremdenrechte und Gruppenrechte

Es ist ein Wesensmerkmal der Menschenrechte, dass sie für alle Menschen gelten. Insbesondere aus einer staatsrechtlichen Perspektive können Menschenrechte allerdings von den Bürgerrechten abzugrenzen sein. Bürgerrechte sind solche, die nur Staatsangehörigen oder gleichgestellten Personen garantiert werden. Etwa das deutsche Grundgesetz enthält in den Artikeln 1–19 Grundrechte, die sich als Menschen- und Bürgerrechte unterscheiden lassen. Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben »alle Deutschen [...] das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.« Insofern ist das Versammlungsrecht als Deutschengrundrecht, sprich als Bürgerrecht, ausgestaltet.

Wegen der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union und des unionsrechtlich geltenden Diskriminierungsverbotes spricht vieles dafür, dass sich auch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger – Staatsangehörige der anderen EU-Mitgliedstaaten – unmittelbar und entgegen dem Wortlaut auf Art. 8 Abs. 1 GG und andere Deutschengrundrechte wie die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) berufen können (vgl. dazu den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Juli 2011, (BVerfGE 129, 78 (90)); anders aber nun *obiter dictum* BVerfG, Beschluss vom 4. November 2015, BvR 282/13 Rdnrn. 10–12 mit Präferenz für die Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG als »Auffang-

grundrecht«). Mit Art. 21 und Art. 11 garantieren der VN-Zivilpakt respektive die EMRK allerdings die Versammlungsfreiheit als Menschenrecht, erkennen also eine Beschränkung auf eigene Staatsangehörige nicht an. Dass Deutschland nicht gegen seine völkerrechtlichen Pflichten verstößt, liegt nun daran, dass mit der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG ein »Auffanggrundrecht« bereitsteht, das für alle Menschen gilt und auch Versammlungen schützt. Die insoweit bestehenden weitergehenden Beschränkungsmöglichkeiten müssen dann freilich im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen ausgelegt werden. Einfachgesetzlich, also unterhalb des Verfassungsrechts auf Ebene des noch fortgeltenden Versammlungsgesetzes des Bundes und entsprechender Gesetze der Länder, behandelt Deutschland Ausländer und Inländer ohnehin gleich. Gleichwohl darf ein Land, wenn es Rechte auf Staatsangehörige beschränkt, nicht hinter seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem Völkerrecht zurückbleiben. Mit dem Recht auf Beteiligung an Wahlen und auf gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Art. 25 kennt allerdings auch der VN-Zivilpakt eine Beschränkung auf Staatsbürger und damit ein Bürgerrecht im engeren Sinne.

Das Gegenteil zu den Bürgerrechten stellen die Fremdenrechte dar. Sie gelten nicht zugunsten der eigenen Staatsangehörigen, sondern nur für Ausländer. Häufig stehen Ausländer schlechter da als Staatsangehörige, weil die Staaten ihren Bürgerinnen und Bürgern weitergehende Rechte und (Sozial-)Leistungen gewähren. Hinsichtlich der Menschenrechte ist jedoch auch eine Besserstellung von Ausländern denkbar, denn das Völkerrecht normiert einen fremdenrechtlichen Mindeststandard (*international minimum standard*). Zurückgehend auf das 19. Jahrhundert galt es damals, die Handelsaktivitäten der Europäer in den anderen Regionen der Welt abzusichern. Die Staaten behielten sich vor, insbesondere Investitionen und Eigentum ihrer Angehörigen in Übersee (vor allem in Amerika) im Wege des diplomatischen Schutzes zu sichern. So galten etwa Enteignungen, die nicht im öffentlichen Interesse unter Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensstandards erfolgten und die ohne eine »sofortige, adäquate und effektive Entschädigung« vorgenommen wurden (Hull-Formel, nach dem US-Außenminister Cordell Hull benannt), als unzulässig. Von manchen nicht-westlichen Staaten wurde im internationalen Mindeststandard ein Vorwand erkannt, sich in die innerstaatlichen Angelegenheiten der vormaligen Kolonien und Entwicklungsstaaten einzumischen.

Im lateinamerikanischen Raum wurde daher die Calvo-Doktrin populär (benannt nach dem argentinischen Publizisten und Historiker Carlos Calvo). Sie propagierte einen *national treatment standard*, kraft dessen Ausländer lediglich die Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen (also keinen weitergehenden Schutz) verlangen könnten und insbesondere ausländischen Staaten ein Recht auf diplomatischen Schutz versagt sei. Durchgesetzt hat sich diese Auffassung nicht und so zählen zu dem völkerrechtlichen Mindeststandard im Fremdenrecht neben dem Eigentumsschutz jedenfalls das Recht auf Rechtsfähigkeit und Rechtssubjektivität, das Recht auf Leben und die Freiheit von Folter sowie neben der Religionsfreiheit und dem Anspruch auf ein faires Verfahren auch Gleichheitsrechte. Ein Recht auf Einreise in einen anderen Staat gewährt der völkergewohnheitsrechtliche Mindeststandard allerdings nicht – anders als dies für das Recht auf Ausreise (vgl. Art. 12 Abs. 2 VN-Zivilpakt) und das Einreiserecht von Staatsangehörigen (vgl. Art. 12 Abs. 4 VN-Zivilpakt) gilt. Auch ein Recht auf Aufenthalt ist grundsätzlich nicht anerkannt, wenngleich eine Ausweisung bei einem rechtmäßigen Aufenthalt nur unter erschwerten (verfahrensrechtlichen) Bedingungen zulässig sein kann (vgl. Art. 13 VN-Zivilpakt). Der völkerrechtliche Mindeststandard ist insofern relevant, als er völkergewohnheitsrechtlich gilt und damit auch eingreift, wenn ein Staat nicht durch die menschenrechtlichen Verträge gebunden ist. Indes dürfte die zunehmende Bindung an die Menschenrechte und deren Durchdringung des nationalen Rechts dazu führen, dass die Bedeutung des fremdenrechtlichen Mindeststandards abnehmen wird.

Exkurs: Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Staatenlose

Als Sonderfall des Fremdenrechts kann das Flüchtlingsrecht betrachtet werden. Dabei ist zunächst zu beachten, dass es keinen allgemeinen völkerrechtlichen Anspruch auf Asyl gibt. Etwa Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte spricht nur von dem Recht, in anderen Ländern Asyl zu suchen und zu genießen, verbürgt aber keinen Anspruch, Asyl auch tatsächlich zu erhalten. Auch die EMRK gewährt nach Auffassung des EGMR keinen Anspruch auf Asyl und Einreise (Beschwerde Nr. 37201/06 Saadi, Rdnr. 124). Das nationale Recht kann freilich einen solchen Anspruch gewähren (Art. 16a GG etwa gewährt ein subjektives Recht auf Asyl als reines Ausländergrundrecht). Grundsätzlich sind die Staaten aber frei in der Entscheidung, ob sie Asyl gewähren und auch welches Verfahren sie dabei anwenden. Freilich gibt es Einschränkungen. Insbesondere das Prinzip des *Non-Refoulement* (Zurückweisungsverbot) kann sich faktisch zu einem Ersatz für das Asylrecht verdichten, nämlich eine längerfristige Aufenthaltsmöglichkeit in einem anderen Staat begründen. Nach diesem, etwa in Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) enthaltenen Grundsatz der Nichtzurückweisung ist es den Staaten verwehrt, einen Menschen

» [...] auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.«

Dieser Grundsatz ist auch in Art. 3 Anti-Folterkonvention und Art. 7 VN-Zivilpakt enthalten und gilt im Übrigen völkergewohnheitsrechtlich. Ein weiterer Anwendungsbereich ist insbesondere das Verbot einer Abschiebung oder Auslieferung, wenn der Person im Zielstaat Folter oder andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen drohen. Allerdings gewährt nicht einmal die Genfer Flüchtlingskonvention einen selbstständigen Asylanspruch. Sie knüpft vielmehr an den bestehenden Status als Flüchtling an, gewährt den genannten Personen dann gewisse »Rechte im Asyl« (zum Beispiel Gleichbehandlung, Zugang zu Bildung und Sozialleistungen, Religionsfreiheit und ein beschränktes Recht auf Erwerbstätigkeit) und legt ihnen Pflichten auf (insbesondere die Beachtung des Rechts des aufnehmenden Staates). Gleichzeitig ist der aufnehmende Staat zu Informationen und zur Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen verpflichtet und muss diesem einräumen, sich um die Flüchtlinge zu kümmern. Dies erfasst jede Person, die

» [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.«

Diese sich aus Art. 1 Abs. 2 GFK in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 ergebende Definition schützt nur politische Flüchtlinge. Insbesondere Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen ihr Land verlassen, etwa um extremer Armut zu entkommen (»Wirtschaftsflüchtlinge«), solche, die vor Bürgerkriegen flüchten und damit nicht

individuell verfolgt werden, sowie Binnenvertriebene (*internally displaced persons*, IDPs), die innerhalb ihres Heimatlandes vertrieben werden, aber dieses nicht verlassen, werden vom Schutzregime der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfasst. Für alle gelten freilich die Menschenrechte. Zudem hat der VN-Sonderbeauftragte zum Schutz der Menschenrechte intern Vertriebener, Francis Deng, Richtlinien über interne Vertreibung erarbeitet, um die Menschenrechte hinsichtlich dieser besonders schutzbedürftigen Gruppe zu konkretisieren.⁹ Sie bieten Orientierung, auch wenn sie nicht verbindlich sind, und stellen etwa die Grundlage der praktischen Arbeit des VN-Systems dar. Wenn eine Flüchtlingseigenschaft nicht zuerkannt werden kann, aber gleichwohl der Person ein ernsthafter Schaden – etwa für Leib und Leben im Falle von Bürgerkriegen – droht, besteht allerdings die Möglichkeit, subsidiären Schutz zu gewähren, der ebenfalls einen Aufenthaltsstatus begründet. Nach den Artikel 15 ff. der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) besteht im Recht der EU eine entsprechende Verpflichtung. Im Übrigen kennt zwar die EU-Grundrechtecharta ein Asylrecht (Art. 18), dieses wird aber nur nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt (also inklusive deren Grenzen) und es bleibt streitig, ob dieses Asylrecht zugleich einen subjektiven Anspruch auf Gewähr von Asyl einschließt.

Ein schweres Schicksal ereilt auch Staatenlose. Das klassische Völkerrecht, aber auch die Staatslehre, denken Menschen als Angehörige eines Staates, der ihnen Schutz gewährt und diesen auch gegenüber anderen Staaten durchsetzt (diplomatischer Schutz). Ungeachtet der Anerkennung des Individuums als Inhaber von Menschenrechten und damit als partiellem Rechtssubjekt des Völkerrechts, ist es weiterhin von Vorteil, einen Heimatstaat im Rücken zu haben, der Rechtsverletzungen anprangern und konkrete Hilfe, wie etwa eine konsularische Beratung im Rahmen eines Strafprozesses im Ausland, anbieten kann. Staatenlose haben solche Fürsprecher nicht und lassen sich keinem geborenen Rechtssubjekt des Völkerrechts – dies sind Staaten – zuordnen. Dementsprechend ist Staatenlosigkeit vom Völkerrecht unerwünscht und soll als Zustand auch durch die Menschenrechte vermieden werden (vgl. etwa Art. 24 Abs. 3 VN-Zivilpakt; Art. 7 Abs. 2 Kinderrechtskonvention, KRK). In Anerkennung, dass dies nicht immer gelingt, versucht das Übereinkommen über die Rechtsstellung staatenloser Personen von 1954 (Staatenlosenkonvention), deren Schicksal zu mildern. Es betont einerseits die Bindung von Staatenlosen an das Recht des Aufnahmestaates (Art. 2). Andererseits versucht es, diese vor Diskriminierung zu schützen, indem Staatenlose jedenfalls nicht schlechter behandelt werden sollen als eigene Staatsangehörige (etwa bei der Religionsfreiheit, Art. 4, und der öffentlichen Fürsorge, Art. 23) oder sonstige Ausländer (etwa bei der Eigentums- und Versammlungsfreiheit, Art. 14 und 15, sowie der Frage der Erwerbstätigkeit, Art. 17 f.). Daneben werden Sonderfragen wie Identitätsdokumente (Art. 27 f.) und Fragen der Einbürgerung (Art. 32) geregelt. Die Staatenlosenkonvention hat eine im Vergleich zu anderen Menschenrechtsinstrumenten noch überschaubare Anzahl an Vertragsstaaten (91 im September 2019), auch wenn deren Zahl seit Ende der 1990er Jahre deutlich zugenommen hat. Zudem finden sich einige Vorbehalte, die etwa von Seiten Deutschlands die Gleichbehandlung bei sozialen Leistungen im Rahmen der öffentlichen Fürsorge betreffen.

Von den genannten Rechten unterscheiden sich die Gruppenrechte hinsichtlich des Kreises der Berechtigten. Während Menschen-, Bürger- und Fremdenrechte, soweit sie bislang besprochen wurden, jeweils individuelle Personen berechtigen, zielen Gruppenrechte auf ein Kollektiv ab. Dies kann eine Minderheit als abgrenzbare Gruppe sein (etwa indigene Völker, die durch eine besondere Beziehung zu einem bestimmten Gebiet gekennzeichnet, in der Gesamtgesellschaft aber marginalisiert sind), bezieht sich aber regelmäßig auf die Völker. Diesen wird etwa das Recht auf Selbstbestimmung (Art. 1 VN-Zivilpakt und Art. 1 VN-Sozialpakt) oder ein Recht auf Entwicklung und Frieden zugesprochen. Der Einzelne steht hier weniger im Fokus; er mag im Einzelfall auch individuell be-

rechtigt sein, ist aber vorrangig als Teil des Kollektivs begünstigt. Die Gruppenrechte spielen im Vergleich zu den individuellen Menschenrechten eine eher geringe Rolle, was auch dem Umstand geschuldet ist, dass die meisten (vermeintlichen) Gruppenrechte keine klare Rechtsgrundlage aufweisen können (vgl. zu den Menschenrechten der 3. Generation Kapitel 2.5).

2.2 Absolute und relative Menschenrechte

Eine weitere Klassifizierung kann hinsichtlich der Einschränkungbarkeit von Menschenrechten getroffen werden, also der Frage, ob der Staat in ein Menschenrecht zur Verfolgung überwiegender öffentlicher Interessen eingreifen darf. Hier ist die Unterscheidung zwischen absoluten und relativen Menschenrechten bedeutsam.

Absolute Menschenrechte sind solche, die keinerlei Einschränkung zulassen. Infolgedessen ist jeder Eingriff eine Verletzung. Solche absoluten Menschenrechte sind die Ausnahme, denn grundsätzlich verlangt ein gedeihliches Zusammenleben, dass Freiheitssphären abgegrenzt und im gegenseitigen Interesse auch eingeschränkt werden. Absolute Menschenrechte weisen daher einen engen Bezug zum unantastbaren Kern der Persönlichkeit der Menschen auf. Zu ihnen zählt – etwa neben der Anerkennung als Rechtsperson, dem Verbot von Sklaverei und Folter sowie wohl auch der Unschuldsvermutung – insbesondere die Menschenwürde. Auch wenn die Menschenwürde in vielen Dokumenten nicht ausdrücklich verankert ist, stellt ihre Anerkennung die Grundlage der Idee der Menschenrechte überhaupt dar. Ganz überwiegend wird die Menschenwürde daher auch als Menschenrecht – und nicht nur als objektiver Rechtsgrundsatz – begriffen. Sie schützt den fundamentalen Geltungs- und Achtungsanspruch des Individuums. Es ist im Einzelfall nicht leicht zu bestimmen, wann die Würde des Menschen angetastet ist. Hier ist gewisse Zurückhaltung geboten, weil eine Möglichkeit der Rechtfertigung von Einschränkungen ausscheidet. Für mit der Würde unvereinbar wird es jedenfalls erachtet, wenn der Einzelne unter Leugnung seiner Subjektqualität zum reinen Objekt staatlichen Handelns degradiert wird. Etwa soll die Opferung eines unschuldigen Einzelnen (etwa die Tötung eines Passagiers durch Abschuss eines von Terroristen entführten Flugzeugs) zugunsten der Gemeinschaft ausscheiden. Auch die Drohung oder Anwendung von Folter, etwa zur Erzwingung einer Aussage, ist eine Verletzung der Menschenwürde. Das Verbot der Folter, als Kehrseite des menschenrechtlichen Anspruchs, stellt daher ein absolutes Verbot dar. Jedoch werden immer wieder Versuche unternommen, das Verbot der Folter zu relativieren. So wird einerseits versucht, den Begriff »Folter« eng auszulegen, etwa wenn *Waterboarding* – die mit Zwang gegen eine Person ausgeübte Simulation des Ertrinkens – bloß als robuste Verhörmethode deklariert wird. Andererseits wird versucht, die Anwendung von Folter in extremen Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Dabei wird etwa ein *Tickingbomb*-Szenario entworfen. Den Terroristen, der eine schmutzige Bombe versteckt hat, solle man, wenn er den Standort nicht freiwillig preisgibt, foltern dürfen. Aus Sicht der Menschenrechte ist dieses Vorbringen zurückzuweisen, etwa die Anti-Folterkonvention macht deutlich, dass Folter unter keinen Umständen zu rechtfertigen ist. Der Staat muss zwar den Schutz seiner Bürger garantieren und deren Menschenrechte, wie das Recht auf Leben, verteidigen. Ihm sind dabei aber von Rechts wegen Grenzen gesetzt, die er nicht überschreiten darf. Es ist ihm verwehrt, zu foltern, selbst wenn dies zur Rettung einer Geisel oder Entschärfung einer Bombe führt und er damit helfen könnte, das Leben anderer zu schützen. Dieses Ergebnis mag politisch unbefriedigend sein, ist aber die Folge des Rechts und der von ihm etablierten Grenzen der Staatsgewalt. Ob diese im Ausnahmefall strikt beachtet werden und ob man straf-

rechtliche Entschuldigungsgründe für die folternde Person in diesen Extremsituationen anerkennt, ist freilich eine andere (und mitunter auch politische) Entscheidung.

Die meisten Menschenrechte sind demgegenüber relative Menschenrechte. Es handelt sich dabei um Rechte, die grundsätzlich eingeschränkt werden können. Dies ist allerdings nicht voraussetzungslos zulässig, vielmehr müssen Maßnahmen, die in das relative Menschenrecht eingreifen, gerechtfertigt werden, sie stehen also unter Rechtfertigungsvorbehalt. Der Staat darf in ein relatives Menschenrecht nur eingreifen, um einen legitimen Zweck zu erfüllen. Solche allgemein anerkannten Rechtfertigungsgründe sind die öffentliche Sicherheit, öffentliche Ordnung, teilweise die öffentliche Moral sowie der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung, des Staates und seiner Einrichtungen und Ähnliches. Hier gilt es, in den jeweiligen Vertragstexten die einschlägigen Normen zu suchen und deren Vorgaben zu prüfen. Je nach Menschenrecht und der einschlägigen Rechtsgrundlage greifen entweder allgemeine Beschränkungsklauseln, die eine Regelung für alle Menschenrechte treffen.

Beispiel: Art. 52 EUGrdRCh stellt eine allgemeine Schrankenregelung dar. Dort heißt es: »(1) Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.«

Oder es greifen spezifische Beschränkungsklauseln, die konkrete Anforderungen an die Beschränkung eines bestimmten Menschenrechtes benennen.

Beispiel: Art. 8 EUGrdRCh normiert weitergehende Voraussetzungen und Regelungen für die Einschränkung des Rechts auf Datenschutz. Danach gilt:

»(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.«

Häufig enthalten die Menschenrechtsdokumente keine allgemeine Klausel, sondern legen mögliche Beschränkungen direkt beim betroffenen Menschenrecht dar.

Beispiel: So etwa Art. 18 VN-Zivilpakt für die Religions- und Weltanschauungsfreiheit:

»(3) Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.«

Neben dem Vorliegen eines legitimen Zwecks ist regelmäßig noch eine gesetzliche Grundlage der beschränkenden Maßnahme erforderlich. Sie macht den Betroffenen deutlich, was von ihnen verlangt wird, und garantiert Vorhersehbarkeit und Sicherheit auch in der Rechtsanwendung. Eine weitere Schranke der Beschränkung von Menschenrechten stellt zudem die zu wahrende Verhältnismäßigkeit dar. Der Staat muss darlegen, dass der Eingriff in das Menschenrecht geeignet ist, das legitime Ziel zu erreichen, dass er erforderlich ist, also kein milderes, weniger eingriffsintensives Mittel gleicher Wirksamkeit besteht, und dass Ziel und Eingriff in einem angemessenen Verhältnis stehen (vgl. Kapitel 7).

Die Prüfung, ob ein Eingriff in ein Menschenrecht gerechtfertigt werden kann, ist demnach eine mitunter komplexe Prüfung für die damit befassten Stellen, insbesondere die mit Menschenrechten befassten Gerichte und Vertragsorgane.

Beispiel: Das Recht auf Leben (zum Beispiel Art. 6 VN-Zivilpakt) ist ein relatives Menschenrecht. Der Staat, der weder foltern noch in anderer Weise die Menschenwürde antasten darf, ist also durchaus befugt, das Leben eines Menschen zu beenden. Für den Schutz dieses Menschenrechts kommt es hier entscheidend auf die Voraussetzungen an, unter denen eine Tötung gerechtfertigt werden kann. So ist zunächst der Grund zu bestimmen, warum ein Staat tötet. Verhängt er die Todesstrafe in Reaktion auf schuldhaft begangenes Unrecht, also als Strafe, handelt der Staat repressiv. Die Todesstrafe ist zwar in vielen europäischen Staaten abgeschafft und geächtet, sodass hier ein entsprechendes Verhalten nach regionalem Völkerrecht unzulässig wäre. Allgemeinvölkerrechtlich lässt sich wohl (noch) kein striktes Verbot der Todesstrafe feststellen. Zwar wird dies durchaus international angestrebt (angedeutet bereits in Art. 6 Abs. 6 VN-Zivilpakt) und es existieren eine Reihe von Verträgen und Zusatzprotokollen, welche die Todesstrafe in Kriegszeiten oder unter allen Umständen untersagen. Das allgemeine Völkerrecht beschränkt die Todesstrafe etwa in Art. 6 Abs. 2 VN-Zivilpakt allerdings nur auf »schwerste Verbrechen«, die »auf Grund von Gesetzen verhängt werden, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen dieses Paktes und der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes nicht widersprechen.« Zudem darf »[d]iese Strafe [...] nur auf Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils vollstreckt werden.« Ergänzt wird dies durch Verfahrensgarantien, wie das Recht auf ein faires Verfahren, sowie durch den Schutz von besonders schutzbedürftigen Personen, gegen welche die Todesstrafe nicht verhängt werden kann, darunter Kinder unter 18 Jahren (Art. 6 Abs. 5 VN-Zivilpakt). Bereits die Frage, ob in das Recht auf Leben durch eine strafrechtliche Sanktion (Todesstrafe) eingegriffen werden darf, kann demnach unterschiedlich zu beantworten sein. Auch wenn damit die Todesstrafe (das »Ob«) völkerrechtlich nicht allgemein verboten ist, wird deren Zulässigkeit vor dem Hintergrund des absoluten Folterverbotes kritisch hinterfragt. So glaubte der vormalige VN-Sonderberichterstatter für Folter, Juan Méndez, eine allgemeine Entwicklung zu erkennen, nach der die Todesstrafe als solche gegen das Folterverbot verstoße (Zwischenbericht vom 9. August 2012, A/67/279). Die Folge dessen wäre, dass die Todesstrafe unter allen Umständen unzulässig ist. Ob das Völkerrecht tatsächlich schon so weit fortgeschritten ist, kann im Hinblick auf eine Reihe von Staaten, die die Todesstrafe praktizieren, und das fehlende Verbot in den großen international verbindlichen Menschenrechtsverträgen (noch) bezweifelt werden. Dass die Verträge zwischen dem Verbot der Folter und der Todesstrafe unterscheiden, spricht vielmehr

dafür, dass beide nicht pauschal unter einen Tatbestand gefasst werden können. Gleichwohl liefert das Folterverbot weitere anerkannte Beschränkungen auf Ebene der Ausführung (das »Wie«). So verstößen jedenfalls bestimmte Hinrichtungsmethoden, wie die Steinigung oder nach herrschender Ansicht das Erhängen, gegen das Folterverbot und sind damit verboten. Zudem können die Haftbedingungen, wie das Einsitzen im Todestrakt (*death row*), eine unzulässige, menschenunwürdige Behandlung darstellen, etwa wegen der langen Dauer und des unzumutbaren Wartens auf den eigenen Tod. Keine Todesstrafe stellt es dar, wenn hoheitlich Handelnde einen anderen Menschen präventiv töten. Es dürfen alle Staaten, auch solche, die der Todesstrafe abgeschworen haben, zum Schutz anderer hochwertiger Rechtsgüter insoweit in das Recht auf Leben eingreifen. Hier stellen sich Fragen nach Art und Wert des geschützten Rechtsgutes und der oben beschriebenen Verhältnismäßigkeit. Kündigt ein Mensch, mit einem gezückten Messer auf eine Gruppe Passanten zulaufend, an, alle abstechen zu wollen, ist ein zufällig sich am Ort aufhaltender Polizist befugt, nach deutschem Polizeirecht einen sogenannten »finalen Rettungsschuss« abzugeben. Er schützt damit das Leben der Passanten als hochwertiges Rechtsgut. Zuvor kann es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erforderlich sein, zunächst einen Schuss in die Luft und schließlich in die Beine als mildere Mittel abzugeben. Nur wenn dies nicht erfolgsversprechend ist, darf der Angreifer als Ultima Ratio getötet werden.

2.3 Abwehrrechte, Leistungs- und Schutzrechte sowie Teilhaberechte

Für eine Klassifizierung lässt sich ferner auf den Anspruchsinhalt von Menschenrechten abstellen. Der klassische menschenrechtliche Anspruch ist auf die Abwehr staatlicher Eingriffe und die Verteidigung individueller Freiheitssphären gerichtet (*status negativus*). Daraus folgt nicht, dass ein Eingriff – mit Ausnahme absoluter Menschenrechte – stets ausscheiden müsste. Aus dem Abwehrgehalt der Menschenrechte leitet sich jedoch ein Rechtfertigungszwang für den Staat ab. Dieser muss darlegen, warum er Menschenrechte verkürzt, und sich an sogenannten »Schraken-Schraken« messen lassen (vgl. Kapitel 2.2 und Kapitel 7).

Beispiel: Wenn eine deutsche Polizistin einen Bankräuber erschießt, wird dieses Verhalten dem Staat zugerechnet, sofern sie in Erfüllung ihrer Dienstpflichten gehandelt hat. Dementsprechend muss der Staat rechtfertigen, warum der Bankräuber erschossen wurde. Als Strafmaßnahme kommt ein Eingriff in das Recht auf Leben hier nicht in Betracht (Verbot der Todesstrafe). Diente die Erschießung aber dem Schutz einer Geisel, deren Tötung der Bankräuber angedroht hat, kann der Eingriff gerechtfertigt werden.

Demgegenüber sind manche Rechte nicht auf Abwehr, also Zurückhaltung des Staates, sondern auf ein positives Tun gerichtet (*status positivus*). Sie begründen einen Anspruch gegenüber dem Staat, dass dieser eine Leistung erbringt oder eine Einrichtung bereitstellt. Dazu zählen etwa der Anspruch auf

Sicherung des Existenzminimums, auf Zugang zu Bildungseinrichtungen oder die Bereitstellung von Wohnraum. Die Leistungsrechte haben demnach eine andere Ausrichtung und auch eine andere Qualität: Während es Staaten in der Regel möglich sein dürfte, etwas nicht zu tun – nämlich nicht in Menschenrechte einzugreifen –, kann es schwerfallen, Leistungsansprüche zu bedienen. Ein positives Tun setzt voraus, dass ein Staat die Mittel hat, den Ansprüchen zu genügen. Daher sieht der VN-Sozialpakt, der viele Leistungsrechte enthält, in Art. 2 auch einen Optimierungsvorbehalt vor, der die Leistungsfähigkeit der Staaten berücksichtigt und diese nicht zu etwas Unmöglichem verpflichtet (*impossibilium nulla obligatio est*). Staaten sind danach verpflichtet, überhaupt Maßnahmen zu ergreifen (Optimierungsgebot) und unterliegen im Übrigen der Verpflichtung zur Gleichbehandlung (Diskriminierungsverbot). Die Situation von Entwicklungsländern findet insoweit besondere Berücksichtigung, als ihnen gestattet wird, Ausländerinnen und Ausländer von gewissen Leistungen auszuschließen. Zugunsten der Entwicklungsländer wird also das Diskriminierungsverbot eingeschränkt.

Art. 2 VN-Sozialpakt:

- »(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.
- (2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.
- (3) Entwicklungsländer können unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.«

Ein Abwehranspruch ist folglich rechtlich leichter durchzusetzen, denn dieser enthält keinen Vorbehalt hinsichtlich der tatsächlichen Leistungsfähigkeit, sodass jedenfalls der Einwand des Unvermögens von staatlicher Seite abgeschnitten sein dürfte. Zu den Leistungsrechten im weiteren Sinne zählen schließlich auch Schutzansprüche. Der Staat schuldet den Menschen den Schutz ihrer Rechte auch gegenüber privaten Akteuren (die nicht unmittelbar an Menschenrechte gebunden sind), was ein positives Tun (etwa den Polizeischutz von Versammlungen) beinhalten kann.

Als weitere Kategorie lassen sich die Teilhaberechte identifizieren. Sie beschreiben den *status activus* des Bürgers, der – insbesondere über das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen – an der politischen Gestaltung des Gemeinwesens mitwirken kann. Dadurch erfolgen die Anbindung und Rückkoppelung des Individuums an den Staat, der nicht nur als Bedrohung für die Freiheit, sondern auch als Gemeinwesen, innerhalb dessen sich Freiheit und Mitbestimmung realisieren, begriffen wird. Während die negativen Statusrechte den Menschen als *Bourgeois* schützen, umwerben ihn die Teilhaberechte als *Citoyen*. Ob aus den Menschenrechten (vgl. etwa Art. 25 VN-Zivilpakt: Recht auf echte, wiederkehrende, allgemeine, gleiche und geheime Wahlen) ein allgemeiner Anspruch auf Demokratie abgeleitet werden kann, ist streitig, wird aber zunehmend bejaht. Im Rahmen der EMRK ist Demokratie jedenfalls zugleich als menschenrechtliche Forderung anerkannt (vgl. Art. 3 ZP 1 EMRK).

2.4 Menschenrechte zwischen Soft Law, *ius cogens* und Erga-omnes-Pflichten

Schließlich lassen sich die Menschenrechte nach ihrer Rechtsqualität unterscheiden. Verbindlich sind zunächst alle Menschenrechte, dies folgt bereits aus dem Wesensmerkmal »Recht«. Jedoch gibt es eine Diskussion im Völkerrecht um die Existenz von *Soft Law* (»weichem Recht«). Damit sollen Verständigungen, einseitige Erklärungen und Prinzipien erfasst werden, die nicht rechtsverbindlich, aber eben auch nicht gänzlich rechtlich unbedeutend sind – etwa als Ausdruck entstehenden Rechts oder einer mehrheitlich getragenen Rechtsüberzeugung. Darunter fassen manche auch Resolutionen der VN-Generalversammlung, die für die Entwicklung der Menschenrechte bedeutsam sind (zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vgl. Kapitel 4). Gleichwohl ist hier gewisse Vorsicht geboten, denn entweder etwas ist Recht (*law*), dann ist es verbindlich, oder es ist schlicht noch kein Recht. Auch wenn *Soft Law* zur Bestätigung bestehender Rechtssätze herangezogen wird, etwa der Verweis auf Resolutionen der Generalversammlung insbesondere im Bereich des Gewohnheitsrechts, erstarkt es damit nicht zum Recht, sondern trägt nur zur Begründung von Recht aus einer anderen Quelle bei (vgl. Kapitel 5). Die Notwendigkeit der Kategorie des *Soft Law* wird daher nicht ganz unberechtigt in Zweifel gezogen. Für die meisten Menschenrechte ist mittlerweile ohnehin anerkannt, dass diese im engeren Sinne Rechte, also verbindlich, sind.

Beispiel: Die VN-Generalversammlung hat im Juli 2010 (Resolution vom 28. Juli 2010, A/RES/64/292) anerkannt, dass es ein Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung gibt. Da deren Resolutionen nicht rechtsverbindlich sind, werden sie von manchen als *Soft Law* gekennzeichnet. Das Recht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung nun selbst als *Soft Law* zu bezeichnen, wäre aber verfehlt, denn es sollte durch die Generalversammlung ja als ein bereits bestehendes Menschenrecht anerkannt werden! Die rechtliche Verbindlichkeit folgt dann aber aus dem Völkervertragsrecht oder dem Völkergewohnheitsrecht als Völkerrechtsquellen und nicht aus der Resolution selbst (vertiefend dazu Kapitel 5). 2017 hat die VN-Generalversammlung zudem ein Menschenrecht auf Frieden anerkannt (Resolution vom 2. Februar 2017, A/RES/71/189). Ob ein solches Individualmensenrecht bereits besteht, ist allerdings sehr zweifelhaft. Es lässt sich in seiner Tragweite (Recht auf globalen Frieden und die Abwesenheit von gewaltsamen Auseinandersetzungen?) nicht ohne Weiteres aus bestehenden Menschenrechten ableiten. Etwa schützt das Recht auf Leben das individuelle Leben, dürfte aber keinen allgemeinen Anspruch auf Frieden garantieren. Demgemäß haben die »westlichen« Staaten der Resolution vehement widersprochen.

Allerdings gibt es auch innerhalb der Menschenrechte eine Abstufung. Manche Rechte und Regelungen werden von der internationalen Gemeinschaft als so zentral und bedeutsam betrachtet, dass sie zu »zwingendem Recht« (*ius cogens*) erklärt werden. Die Besonderheit dieser Rechtskategorie besteht darin, dass die Staaten an diese Rechte und Regelungen gebunden sind, selbst wenn sie sich nicht vertraglich dazu verpflichtet oder einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung widersprochen haben. Das ansonsten im Völkerrecht immer noch maßgebliche Konsensprinzip findet hier eine Relativierung. In einer Normenhierarchie stehen diese Rechte an der Spitze, denn von ihnen kann – anders als bei nachgiebigem Recht (*ius dispositivum*) – nicht abgewichen werden. Sie können nur durch

Recht gleichen Ranges verdrängt werden, also konkurrierendes *ius cogens*. Dass sich jedoch eine zwingende Norm gegen eine zwingende Norm entwickelt, setzt einen derart massiven Kultur- und Bewusstseinswandel voraus, dass dieser Fall ausgesprochen unwahrscheinlich ist. Das Konzept von *ius cogens* und damit einer Hierarchie im Völkerrecht ist durch das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK) anerkannt. In Art. 53 WVK heißt es:

»Ein Vertrag ist nichtig, wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht. Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.«

Und Art. 64 WVK ergänzt:

»Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt.«

Der besondere Status von *ius cogens* führt freilich zum Streit darüber, welche Normen diese starke völkerrechtliche Absicherung auch gegenüber einem abweichenden staatlichen Willen genießen. Das Allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta) sowie das Verbot des Völkermordes dürfen als anerkannt gelten. Hinsichtlich der Menschenrechte verneinen manche, dass diese *ius cogens* seien; andere wollen nahezu alle Menschenrechte mit dieser Rechtsqualität ausstatten. Nach überwiegender Auffassung stellt jedenfalls ein Kern an Menschenrechten zwingendes Völkerrecht dar, darunter das Verbot der Apartheid und Rassendiskriminierung sowie von Sklaverei und Folter. Neben der Menschenwürde dürfte zudem das Recht auf Leben eine zwingende Norm darstellen, sodass es trotz der Möglichkeit der Beschränkung im Einzelfall als Recht nicht gänzlich negiert werden darf.

Mit diesen Normen ist eine weitere juristische Besonderheit verbunden, ihr *Erga-omnes*-Charakter. Grundsätzlich gelten völkerrechtliche Pflichten zwischen den Parteien (*inter partes*). Aufgrund der Bedeutung von zwingenden Normen (*ius cogens*) für die internationale Gemeinschaft wird jedoch ein Interesse aller Staaten an deren Einhaltung unterstellt. Dies führt dazu, dass alle Staaten die Einhaltung der Rechte und Regelungen fordern und deren Verletzung rügen können, ohne dass sie in einem engeren Sinne selbst betroffen und verletzt sein müssen. Mit der Kombination aus *ius cogens* und dem Konzept des *erga omnes* (»gegen alle«) verwirklicht das Völkerrecht Ansätze einer Konstitutionalisierung, also einer Durchdringung der Rechtsordnung mit Werten, die sich vom Grundsatz der Zustimmung und Gegenseitigkeit (Reziprozität) ein Stück weit lösen. Dabei sind alle *Ius-cogens*-Normen auch *erga omnes* in der Wirkung – nicht zwingend umgekehrt –, sodass die Bedeutung, die diesen zentralen Normen zukommt, auch durch ein rechtlich anerkanntes Interesse aller an deren Einhaltung flankiert wird.

2.5 Generationen und Dimensionen der Menschenrechte

Schon als klassisch zu bezeichnen ist die Einteilung von Menschenrechten in Generationen. Zu den Menschenrechten der ersten Generation zählen die auf Abwehr von Freiheitsbeschränkungen und politische Teilhabe gerichteten bürgerlichen und politischen Rechte. Sie sind maßgeblich im

VN-Zivilpakt niedergelegt. Menschenrechte der zweiten Generation sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie insbesondere der VN-Sozialpakt enthält. Als Menschenrechte der dritten Generation bezeichnet man Prinzipien und Rechte, die neben einer individuellen vor allem eine kollektive Dimension haben und von allgemeiner, überwölbender Natur sind. Dazu zählen das Recht auf Entwicklung, auf Frieden und eine gesunde Umwelt. Jene Rechte der dritten Generation sind nur vereinzelt in regionalen Menschenrechtsverträgen normiert.

Beispiel: Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker

»Artikel 22 (1): Alle Völker haben ein Recht auf eigene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung unter angemessener Berücksichtigung ihrer Freiheit und Identität sowie auf gleichmäßige Beteiligung an dem gemeinsamen Erbe der Menschheit.

Artikel 23 (1): Alle Völker haben ein Recht auf nationalen und internationalen Frieden. Die Beziehungen zwischen den Staaten werden beherrscht durch die Prinzipien der Solidarität und Freundschaft, die implizit in der Charta der OAU [Organisation für Afrikanische Einheit, d. Autor] bestätigt wurden.

Artikel 24: Alle Völker haben das Recht auf eine Umwelt, die insgesamt zufriedenstellend und ihrer Entwicklung günstig ist.«

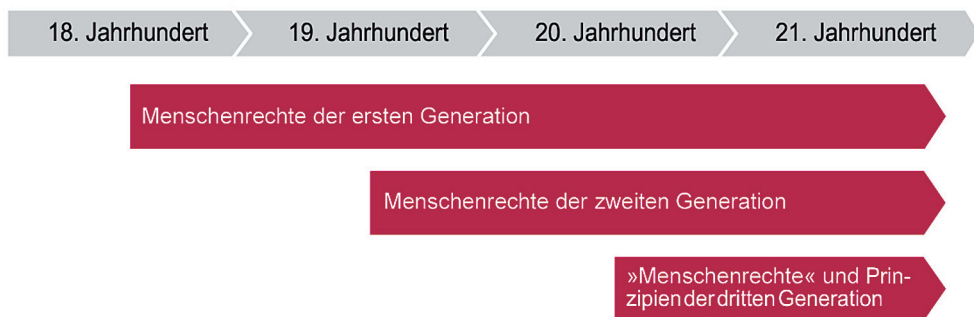
Auf internationaler Ebene finden sich Menschenrechte der dritten Generation überwiegend in nicht verbindlichen Erklärungen und Resolutionen, so insbesondere das von der VN-Generalversammlung regelmäßig betonte Recht auf Entwicklung und das Recht auf Frieden. Eine Ausnahme stellt das Selbstbestimmungsrecht der Völker dar, das in den Art. 1 des VN-Zivilpaktes und des VN-Sozialpaktes anerkannt wird. Das Recht auf Entwicklung hat mittlerweile einen so deutlichen Widerhall in diversen Dokumenten sowie Erklärungen der Staats- und Regierungschefs gefunden, dass man ihm völkergewohnheitsrechtliche Geltung attestieren kann. Im Übrigen ist jedoch die Rechtsgeltung von Menschenrechten der dritten Generation weiterhin streitig.

Der Begriff der »Generationen« reflektiert die Entstehungsgeschichte (vgl. Kapitel 3) der jeweils erfassten Menschenrechte. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass das Ringen um den modernen Menschenrechtsschutz im 18. Jahrhundert mit den bürgerlichen und politischen Abwehr- und Teilhaberechten gegenüber den allein und absolutistisch regierenden Monarchen begonnen hat. Mit der Industrialisierung wuchs die Erkenntnis, dass die bürgerlichen und politischen Rechte im Sinne einer liberalen Vorstellung der Gesellschaft unvollständig sind, wenn viele Menschen aufgrund materieller Not erst gar nicht in deren Genuss kommen (»Ein leerer Bauch demonstriert nicht gern«). Im 19. Jahrhundert wuchs die Forderung nach Rechten auf Arbeit, auf Nahrung und Gesundheit, die um Rechte auf Kultur und Erhalt etwa von Minderheitensprachen ergänzt wurden. Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgte eine Normierung dieser Rechte, sodass deren Inhalt mittlerweile in ausreichendem Maße konkretisiert ist, um von tatsächlichen Rechten zu sprechen. Die Menschenrechte der dritten Generation sind erst im Laufe des 20. Jahrhunderts formuliert worden. Sie wenden den Fokus vom Individuum ab und widmen sich neuen oder als neu erkannten, übergeordneten Problemfeldern, wie der Entwicklung und dem Umweltschutz.

Da der Begriff »Generation« eine Ahnenfolge und Ablösung andeutet, wenden sich manche gegen dessen Verwendung und schlagen vor, von »Menschenrechtsdimensionen« zu sprechen. Dies hat sich bislang nicht durchgesetzt. Dennoch ist zu beachten, dass Menschenrechte der ersten und zweiten Generation weiterhin gelten und gleichberechtigt nebeneinanderstehen.

Der alte Streit zwischen den westlichen Staaten und der kommunistisch-sozialistischen Welt, die einen zugunsten der bürgerlichen und politischen Rechte, die anderen zugunsten der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, ist *de jure* zugunsten der Anerkennung beider Rechtsarten als gleichwertig geklärt (vgl. Kapitel 1.7 zur Unteilbarkeit der Menschenrechte). Problematisch bleiben die Menschenrechte der dritten Generation. Sie sind sehr allgemein gehalten, also nur vage beschrieben und damit offen für vielfältige politische Interpretationen. Auch bereitet die Rechteinhaberschaft Schwierigkeiten. Das Individuum als Träger der Menschenrechte steht nicht im Mittelpunkt, es geht vorrangig um Kollektive, Völker oder andere Gruppen. Sofern es zu Konflikten unter den Berechtigten kommt, fehlt eine Kollisionsregelung und es steht zu befürchten, dass sich die hehren Ziele zugunsten der Allgemeinheit (Umwelt und Frieden) einseitig gegenüber privaten Interessen, gelegentlich als eigennützige Interessen diskreditiert, durchsetzen werden. Schließlich ist noch zu beachten, dass für die meisten Menschenrechte der dritten Generation keine verbindliche internationale Rechtsgrundlage angeführt werden kann, sondern sie überwiegend als Ziele der internationalen Gemeinschaft proklamiert werden. Eine Bereitschaft, sich zu deren Erreichung zu verpflichten und gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen zu werden, ist nur eingeschränkt feststellbar. Dementsprechend kennen die großen VN-Menschenrechtspakte zwar Fakultativprotokolle, die ein Individualbeschwerderecht für Menschenrechte der ersten und zweiten Generation vorsehen. Vergleichbares ist für die Menschenrechte der dritten Generation gegenwärtig allerdings kaum vorstellbar. Dies führt dazu, dass manche deren Charakter als Rechte grundsätzlich anzweifeln und stattdessen nur von Prinzipien oder gar Idealismen sprechen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass mit dem Erstarken von eher kollektivistisch verfassten Staaten, wie China, die Bedeutung von Kollektivmenschenrechten im Diskurs zunehmen wird. Die Volksrepublik wiederholt regelmäßig ihr Bekenntnis zu den Menschenrechten, betont aber zugleich, dass das Recht auf Entwicklung für sie Vorrang gegenüber Individualmenschenrechten genieße. Dass dies als Versuch erscheint, dem Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen zu begegnen und Individualrechte der diffusen Vorstellung eines Kollektivs zu opfern, lässt sich nicht gänzlich bestreiten.

Schaubild: Generationen der Menschenrechte



Eigene Abbildung

3 Eine kurze Geschichte der Menschenrechte

Die Geschichte der Menschenrechte kann als eine Entwicklung betrachtet werden, in deren Verlauf der einzelne Mensch als Individuum mitsamt seinen jeweiligen Eigenarten um seiner selbst willen anerkannt und ihm Schutz versprochen wurde. Diese Entwicklung verlief keineswegs linear. Die vielfältigen Rückschläge der Vergangenheit sollten in der Gegenwart jedoch als stete Mahnung begriffen werden, im Einsatz für die Menschenrechte nicht nachzulassen und sich vor voreiligen Schlussfolgerungen und trügerischen Gewissheiten zu hüten.

Es fällt schwer, ein konkretes Datum für den Beginn der Geschichte der Menschenrechte zu benennen. Für gewöhnlich rekurriert man in Europa auf die Antike als Wiege der abendländischen Kultur. Manche kritisieren diesen Eurozentrismus und führen an, dass es in anderen Kulturen durchaus Vorläufer der Menschenrechte gab, die es zur Kenntnis zu nehmen gelte. Gleichwohl ist die Antike für die (westliche) Wissenschaft leichter zu erschließen und es lässt sich der historische Bogen, der sich von ihr bis hin zu neuzeitlichen Vorstellungen über den Staat, legitime Herrschaft und eben die Menschenrechte erstreckt, leichter spannen. Betrachtet man allerdings die Antike näher anhand ihrer großen Denker, stellt man fest, dass ein heutiges Menschenrechtsverständnis kaum verbreitet war. So kannten etwa die griechischen Stadtstaaten (*polis*, pl. *poleis*) Beteiligungsrechte der Bürger, die den heutigen aktiven Bürgerrechten auf Mitbestimmung (partizipatorische Rechte) durchaus ähnlich waren. Inhaber dieser Rechte waren jedoch nur freie Männer, auf die sich der Begriff des Bürgers beschränkte. Weder Frauen noch Sklaven, Ausländer oder Kinder konnten das politische Gemeinwesen aktiv mitgestalten. Auch wenn somit die frühen Formen demokratischer Gemeinwesen partizipatorische Teilhaberechte für einen Teil der Menschen kannten, fehlte es doch an der Anerkennung negativer Abwehrrechte sowie an Gleichheitsrechten. Ein Freiheit und Gleichheit atmendes Verständnis einer universellen Würde aller Menschen war nicht verbreitet. So rechtfertigte etwa Aristoteles (384–322 v. Chr.) die mit einem modernen Menschenrechtsverständnis unvereinbare Sklaverei mit dem Hinweis, dass manche als Sklaven geboren seien, andere zu ihnen gemacht würden. Dabei ging er davon aus, dass Menschen kraft Geburt unterschiedlich seien und manche nicht die Voraussetzungen mitbrächten, als freie Bürger am Gemeinwesen teilzuhaben. Diese Abwertung von Menschen aufgrund ihrer Geburt, Herkunft oder sonstigen kollektiven Zugehörigkeit findet sich in der Geschichte immer wieder und wurde viele Jahre später auch angeführt, um Völkermorde zu rechtfertigen.

Bei der Betrachtung der Antike ist zudem eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Neigung, deren Errungenschaften zu neuzeitlichen Projektionen zu machen, geboten. Dies gilt etwa für die Kyros-Erklärung. Der persische Herrscher Kyros (ca. 590–530 v. Chr.) eroberte die Stadt Babylon 539 v. Chr. und setzte den zuvor herrschenden Nabonid ab. In einer Herrschaftserklärung, die auf einen tönernen Zylinder geschrieben wurde, garantierte Kyros religiöse Toleranz und das Recht, den Glauben selbst zu wählen. Zudem ermöglichte er die Rückkehr deportierter Menschen in ihre Heimat, darunter auch die der in babylonischer Gefangenschaft befindlichen Juden. Zugleich wird ihm nachgesagt, die Sklaverei beendet zu haben. Diese Erklärung wird von manchen als »erste Menschenrechts-Charta« bezeichnet. Hier ist jedoch Vorsicht angezeigt. Zum einen ist unklar, ob und zu welchen Teilen die Erklärung authentisch ist, zum anderen kann sie eher als eine damals durchaus übliche Erklärung über gutes Regieren und als theologische Rechtfertigung des Putsches begriffen werden. Die Anerkennung subjektiver Rechte des Einzelnen gegenüber dem Herrscher stand nicht im Vordergrund dieses Textes. Neben den *poleis* und dem Perserreich war es das Rö-

mische Reich, das die Antike prägte. Auch das Römische Reich basierte auf der Unterscheidung zwischen Bürgern und Sklaven, zwischen Angehörigen und Fremden. Einige prominente Denker, insbesondere Cicero (106–43 v. Chr.), traten jedoch bereits für die Gleichheit aller Menschen ein und proklamierten eine frühe Form der Würde aller Menschen. Sie waren inspiriert von der Stoa, einer von Griechenland ausgehenden Denkschule, die sich nach dem Zusammenbruch der stabilisierten Gesellschaftsstruktur in den *poleis* stärker der oder dem Einzelnen selbst, wenn auch als Teil eines globalen Ganzen, zugewandt hatte. Erstmals wurde die Vorstellung der Gleichheit und Brüderlichkeit aller Menschen prominent vertreten. Die logische Schlussfolgerung daraus, nämlich ein Ende der Sklaverei zu fordern, zogen die Stoiker indes noch nicht.

Auf die Antike folgte die Epoche des Mittelalters, das einerseits durch das Christentum und später durch religiöse Konflikte und andererseits durch Standeskonflikte geprägt war. Auch wenn das Christentum beispielsweise in den Zehn Geboten Sklaven erwähnt und damit anzuerkennen scheint, lag ihm doch eine Idee der Gleichheit unter den Menschen zugrunde. Ähnlich der stoischen Vorstellungen, jedoch insbesondere in der Ebenbildlichkeit Gottes begründet, waren die Menschen nach christlicher Vorstellung Brüder und Schwestern und darin einer einheitlichen Heilslehre unterstellt. Zudem ließen sich die christlichen Vorstellungen einer universalen Gerechtigkeit und später die katholische Soziallehre, zurückgehend auf Papst Leo XIII. (Pontifikat 1878–1903), anführen, um Anspruch auf Teilhabe und wirtschaftliche und soziale Rechte zu begründen. Dem Christentum fehlte allerdings lange Zeit eine Vorstellung von Toleranz, etwa als Grundlage von Religionsfreiheit, oder gar die Idee von Abwehrrechten gegenüber der weltlichen Herrschaft. Auch Thomas von Aquin (1225–1274) bemühte das Motto, dass es »außerhalb der Kirche kein Heil« gebe. Zugleich sah er die Rolle des Herrschers darin, die Menschen auf dem rechten Weg zu halten, auf dass sie das Glück im Jenseits erreichen mögen. Nach der Reformation und der damit einhergehenden Spaltung des Christentums in verschiedene Konfessionen wurde die Frage religiöser Toleranz neu gestellt und zum Teil mit Glaubenskriegen zu beantworten versucht. Erste Ansätze der Normierung religiöser Toleranz fanden sich auf deutschem Boden vor allem im Augsburger Reichs- und Religionsfrieden (1555). Dieser von Kaiser Ferdinand I. mit den Lutheranern geschlossene Vertrag gründete auf der Erkenntnis, dass eine rasche Wiedervereinigung der Konfessionen in der katholischen Kirche kaum gelingen dürfte und der Versuch einer gewaltsamen Herbeiführung – etwa im Schmalkaldischen Krieg – nur kurzfristig eine Lösung versprochen hatte. Zwei Regelungen des Augsburger Friedens verdienen Hervorhebung. Nach dessen § 15 waren Katholizismus und Luthertum gleichgestellt, eine Verfolgung durfte nicht mehr erfolgen. Vielmehr galt das *ius reformandi*, wonach der jeweilige Landesfürst über die Religion der Untertanen in seinem Gebiet entscheiden durfte (*cuius regio, eius religio*). Das damit verbundene Zwangskirchenrecht stellte nun kein subjektives Recht dar, wohl aber das durch § 23 normierte – mit einigen Ausnahmen versehene – *ius emigrandi*. Danach konnten die Rechtsunterworfenen mit Hab und Gut das Gebiet verlassen und sich einen Landesfürsten suchen, dessen (freilich christliche) Religion sie teilten. Insoweit hat der Religionsfrieden erstmals ein subjektives Recht der Menschen anerkannt, das im Zusammenhang mit einer zögerlichen und sehr beschränkten religiösen Toleranz stand. Einen zaghaften menschenrechtlichen Fortschritt stellte auch das Edikt von Nantes (1598) dar. Mit diesem königlichen öffentlichen Rechtsakt erkor der Konvertit Heinrich IV. zwar den Katholizismus zur französischen Staatsreligion, garantierte gleichzeitig aber den Calvinisten gewisse religiöse Freiheiten (Gewissensfreiheit, Recht der Kirchenorganisation und das Recht, sich an vielen Stellen – nicht aber in Paris und dem Umland – zu versammeln) sowie viele Bürgerrechte. Zudem wurden Unterhaltungspflichten des französischen Staates gegenüber den Religionsgemeinschaften begründet. Gleichwohl diente das Edikt

vorrangig dazu, den inneren Frieden nach dem Jahrzehnte währenden Religionskrieg herzustellen und den Protestanten den Weg zurück zum Katholizismus als »wahre« Religion zu ebnen. Schon unter Ludwig XIV. nahm die Verfolgung der Protestanten wieder zu. Mit dem Edikt von Fontainebleau widerrief dieser 1685 das Edikt von Nantes und es kam zu einer erheblichen Verfolgung und Vertreibung der Andersgläubigen, die erst mit der Französischen Revolution ein Ende fand. Diese Beispiele verdeutlichen, wie fragil der religiöse Frieden und wie schwach ausgeprägt die religiöse Toleranz waren. Die Säkularisierung, also die Trennung zwischen Staat und Kirche, war eine wichtige Voraussetzung für die Anerkennung der Menschenrechte, konnte aber erst im 20. Jahrhundert teilweise verwirklicht werden. Im Mittelalter waren die Bande zwischen Herrschern, insbesondere solchen, die sich »von Gottes Gnaden« begriffen, und der Kirche noch sehr eng. Dies gilt auch für die Durchsetzung von Strafen insbesondere im Rahmen der Inquisition. Nach dem Grundsatz *ecclesia non sinit sanguinem* durfte die Kirche kein Blut vergießen. Sofern also gegen Ketzer und Hexen im Rahmen der Inquisitionsprozesse Todesurteile verhängt wurden, oblag es der weltlichen Gewalt, die Strafen zu vollstrecken. Die Inquisition war einerseits ein sehr düsteres Kapitel, weil Menschen diffamiert, angeklagt, Folter sowie grausamen und unmenschlichen Strafen unterzogen und hingerichtet wurden. Andererseits bedeutete die Inquisition einen Fortschritt in (straf-)prozessualer Hinsicht, denn der Grundsatz der Öffentlichkeit des Verfahrens wurde hier bereits angewandt, Verfahrensvorschriften wurden etabliert und Protokolle geführt. So erfolgte eine wichtige Formalisierung, die durch die Inquisition in Rom von der Pflicht flankiert wurde, Ärzte zu Rate zu ziehen, um den Geisteszustand der Beschuldigten zu prüfen. Dass so viele Menschen zu Opfern der Inquisition und verbotene Hexenproben sowie Hexenverbrennungen durchgeführt wurden, lag auch daran, dass die Vorgaben aus Rom in anderen Ländern oftmals nicht befolgt wurden. Vielmehr wurde einem wahnhaften Rausch gefrönt, wie es literarisch der Hexenhammer von Heinrich Kramer (1430–1505; alias Heinrich Institoris) dargelegt hat. Sein Werk stellt Kriterien zusammen, anhand derer darüber befunden werden soll, wann eine Person eine Hexe sei und wie es sie zu überführen gelte. Diese Legitimation der Hexenprozesse begegnete schon damals erheblichem Widerspruch. An dem Grundproblem, dass religiöse Überzeugungen gegenüber Ungläubigen mit dem weltlichen Schwerte durchgesetzt werden sollten, änderte dies freilich nichts. So bleibt die Inquisition Sinnbild für ein oftmals perverses, grausames und willkürliches Verfahren, an dessen Ende für betroffene Personen häufig der Tod stand. Es dauerte lange, bis etwa die katholische Kirche mit den Menschenrechten ihren Frieden schloss. Sie war noch eine erbitterte Gegnerin der Französischen Revolution und erklärte die Menschenrechte für Blasphemie. Dies war auch der anti-klerikalen – nicht anti-christlichen – Haltung der Revolutionäre geschuldet. Einen wichtigen Schritt hin zur Anerkennung der Menschenrechte stellt die Enzyklika »*Pacem in Terris*«¹⁰ dar, mit der sich Papst Johannes XXIII. im Jahr 1963 nicht nur an den Klerus und die Gläubigen, sondern an »alle Menschen guten Willens« wandte. In diesem Schreiben erklärte er – wenn auch mit vereinzelt Einwänden – die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu einem Akt höchster Bedeutung und benannte zudem im ersten Kapitel eine Vielzahl an politischen und wirtschaftlichen Rechten. Diese Enzyklika ist im Zusammenhang mit dem II. Vatikanischen Konzil zu sehen. Ziel war es, die Kirche und ihre Dogmatik zu erneuern und einen Dialog mit der modernen Welt zu ermöglichen. Zentral für das Konzil ist insbesondere die Anerkennung der Religionsfreiheit durch die Erklärung »*Dignitatis Humanae*«. Dort wird sie als im Wesen des Menschen ruhend betrachtet und selbst solchen Personen zugesprochen, »die ihrer Pflicht, die [religiöse] Wahrheit zu suchen [...], nicht nachkommen [...]«. Die katholische Kirche gab damit ihre Opposition gegenüber den Menschenrechten auf, was freilich keine Anerkennung sämtlicher Menschenrechte, etwa eines Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung, bedeute-

te. Zugleich erkannte die Kirche weitgehend an, dass die Religion ein gesellschaftliches Teilsystem darstellt und die Trennung zwischen Staat und Kirche zu moderner Verfassungsstaatlichkeit gehört. Ihre das Mittelalter kennzeichnende Rolle als alles überwölbende, staatliches Handeln bestimmende Ordnungsmacht hat die Kirche verloren und dies jedenfalls für weltliche Belange mittlerweile auch weitgehend anerkannt.

Neben den religiösen Konflikten war das Mittelalter im Übrigen von etlichen Konflikten der Stände geprägt – Geistliche, Bürger und Adel rangen miteinander und mit dem Monarchen um politische Macht. Die Gesellschaft war geprägt durch intermediäre Gewalten, der Einzelne wurde vorrangig als Teil seines Standes begriffen und durch diesen repräsentiert. Die Vorstellung individueller Rechte, insbesondere Abwehrrechte, existierte kaum. Die Konflikte betrafen dementsprechend insbesondere Standesrechte. Mit der *Magna Carta Libertatum* wurde im Jahr 1215 ein Rechtsdokument geschaffen, dem für die Entwicklung der Menschenrechte eine erhebliche Bedeutung zugesprochen wird. Mit diesem Großen Freibrief hat der englische Adel dem erfolglosen Herrscher Johann Ohne-land (1167–1216) die Verbriefung von Privilegien abgetrotzt, darunter gewisse Rechte bei der Erbfolge, Entscheidungen über die Jurisdiktionsgewalt innerhalb der Grafschaften und Schutzrechte vor willkürlichen Verhaftungen. Im Gegenzug bewilligte der Adel Geld für militärische Aktionen. Damit werden aber gleichzeitig die Grenzen deutlich: Die *Magna Carta* war weniger ein Menschenrechtsdokument als ein Freibrief, der gewisse Privilegien einer ohnehin privilegierten Schicht, des Adels, festschrieb und regelmäßig erneut vereinbart wurde. Bedeutsam ist daran neben der Schutzgarantie vor willkürlicher Verhaftung und des Eigentums insbesondere, dass eine Beschränkung der monarchischen Macht erfolgte und diese anhand einer Vereinbarung kontrollierbar war. Mit der *Petition of Right* wandte sich das englische Parlament 1628 an den König und rügte vielfältige Verletzungen der *Magna Carta*. Die Stellung des Parlamentes (Einwilligungsvorbehalt für Steuern) wurde betont und gewisse Freiheitsrechte (Schutz der persönlichen Freiheit und des Eigentums) sowie ein ordentliches Gerichtswesen wurden angemahnt. Im Jahr 1679 erließ König Karl II. die *Habeas-Corpus*-Akte, welche die persönliche Freiheit seiner Untertanen gegen willkürliche Verhaftungen absicherte. Danach durfte niemand ohne gerichtliche Untersuchung in Haft genommen oder gehalten werden. Der Grund der Verhaftung musste mitgeteilt und die Person binnen drei Tagen dem Richter vorgeführt werden und eine Außerlandesschaffung wurde untersagt. Damit sollte insbesondere der Praxis der Könige begegnet werden, Bürgerinnen und Bürger willkürlich zu verhaften, sie außer Landes zu schaffen und damit schutzlos zu stellen sowie reichen Bürgerinnen und Bürgern Geld mit der Androhung solcher Verhaftungen und Außerlandesschaffungen abzapressen. In der *Habeas-Corpus*-Akte wurde zudem eine frühe Form des *ne bis in idem*, des Verbotes der Doppelbestrafung, verankert. Danach hatten eine erneute Verhaftung und Bestrafung wegen desselben Vergehens grundsätzlich zu unterbleiben. Diese Rechte gingen ein in die *Bill of Rights* von 1689. Jenes Gesetz machte das Parlament zur Bedingung für die Krönung von Wilhelm von Oranien zum König, nachdem König Jakob II. nach dem gescheiterten Versuch der Re-Katholisierung ins Exil flüchten musste und der Thron vakant geworden war. In diesem wichtigen Verfassungsdokument wurden die Rechte des Parlamentes gestärkt (Redefreiheit, Immunität, regelmäßige Sitzungen), zugleich aber auch Freiheiten der Untertanen betont, neben der Freiheit vor willkürlicher Verhaftung auch das Recht, sich ohne Sanktionen mit Petitionen an den König wenden zu können, sowie das Verbot grausamer Strafen. Die *Bill of Rights* wurde zum Vorbild der Verfassungsordnungen vieler Kolonien und gilt für alle Staaten des Commonwealth. Sie diente auch als Vorbild der Staatsverfassungen im revolutionären Nordamerika – freilich ohne Bezug auf einen König oder die Anerkennung unterschiedlicher Klassen.

Mit den Bemühungen um Unabhängigkeit der vormaligen nordamerikanischen Kolonien Ende des 18. Jahrhunderts begann die Entwicklung des modernen Menschenrechtsschutzes. Nachdem sich die ehemaligen Kolonien von Großbritannien losgesagt hatten, galt es, in den neu entstandenen Staaten Regierungen zu etablieren und Verfassungen zu erarbeiten. Das erste bedeutsame Dokument des modernen Menschenrechtsschutzes war die *Virginia Bill of Rights* (1776), die Vorbildcharakter sowohl für die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung als auch die spätere Amerikanische Verfassung entfaltete. Sie enthielt in ihren 16 Artikeln nicht nur die Grundprinzipien eines der neu entstandenen 13 Gründungsstaaten der Vereinigten Staaten, sondern normierte auch Rechte der Bürger Virginias. Bezogen auf freie weiße Männer traf sie in Art. 1 die Kernaussage, wonach:

»Alle Menschen [...] von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig [sind] und [...] bestimmte angeborene Rechte [besitzen], welche sie ihrer Nachkommenschaft durch keinen Vertrag rauben oder entziehen können, wenn sie eine staatliche Verbindung eingehen, und zwar den Genuss des Lebens und der Freiheit, die Mittel zum Erwerb und Besitz von Eigentum und das Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit.«

Daneben enthielt sie in Art. 8 Garantien für das Strafverfahren, etwa das Verbot, gegen sich selbst aussagen zu müssen (*nemo tenetur se ipsum accusare*) und das Recht auf einen unparteiischen Richter sowie das Verbot grausamer Strafen (Art. 9). Durchsuchungen und Festnahmen wurden an das Vorliegen von Beweisen einer Straftat geknüpft (Art. 10) und die Freiheit der Presse (Art. 12) wurde ebenso wie die Religionsfreiheit (Art. 16) anerkannt. Daneben traf sie solche Vorgaben wie die Volkssouveränität (Art. 2), gute Regierungsführung (Art. 3), Gewaltenteilung (Art. 5) und freie Wahlen (Art. 6), die auch heute noch für einen demokratischen Rechtsstaat schlicht konstitutiv sind. Die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten vom 4. Juli 1776 rekurriert auf diese Erklärung, wenn sie in ihrer Präambel feststellt,

» [...] dass alle Menschen gleich erschaffen worden, dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten begabt worden [sind], worunter [...] Leben, Freiheit und das Bestreben nach Glückseligkeit [sind].«

Damit erkennt auch dieses Gründungsdokument der Vereinigten Staaten naturrechtlich und unter Verweis auf den Schöpfer fundierte Individualrechte an. Regierungen werden auf die Wahrung dieser Rechte verpflichtet, wobei mit dieser Pflicht das Recht der Rechtsunterworfenen korrespondiert, eine ihre Pflichten verletzende Regierung zu stürzen. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 enthält zwar keinen Gottesbezug mehr, gründet aber gleichwohl auf der Unabhängigkeitserklärung. Während die Verfassung selbst die Strukturprinzipien des Bundesstaates enthält, sind es die 1789 ebenfalls angenommenen ersten zehn Zusatzartikel, die als sogenannte *Bill of Rights* insbesondere Rechte der Bürger (gemeint sind abermals freie weiße Männer) enthält, darunter die Religions-, Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit sowie das Petitionsrecht (1. Zusatzartikel), der Schutz der Person, der Wohnung und des Eigentums (2. Zusatzartikel) sowie Verfahrensgarantien (5. bis 7. Zusatzartikel). Der 13. Zusatzartikel (1865) verbietet die Sklaverei, der 15. Zusatzartikel (1870) garantiert die Gleichheit aller Bürger und erst der 19. Zusatzartikel (1920) enthält das Frauenwahlrecht.

Die Entwicklung in Nordamerika inspirierte die moderne Menschenrechtsentwicklung in Europa, die mit der Französischen Revolution ihren Anfang nahm. Dies lag auch an der personellen Verschränkung, denn mit Thomas Jefferson und Marie-Joseph Marquis de Lafayette haben zwei

Personen am Entwurf einer Menschenrechtserklärung mitgewirkt, die bereits am amerikanischen Kampf für Unabhängigkeit und an der Erarbeitung der begleitenden Menschenrechtsdokumente maßgeblich beteiligt waren. Der absolutistisch regierende und letzte Vertreter des *Ancien Régime*, König Ludwig XVI., hatte 1789 die Generalstände einberufen, insbesondere um Finanzmittel für die Staatskassen zu gewinnen, die auch aufgrund der Unterstützung des Amerikanischen Unabhängigkeitskrieges leer waren. Die Stände tagten separat. Der dritte Stand, der die Hauptlast des französischen Staates trug und in zunehmende Konfrontation mit Adel und Klerus geraten war, erklärte sich schließlich zur Nationalversammlung. Damit beanspruchte er, als Verfassungsorgan die französische Nation zu vertreten – ein Affront aus Sicht eines absolutistisch regierenden Herrschers. Der Sturm auf die Bastille am 14. Juli leitete den Beginn der gewaltsamen Revolution und das Ende Ludwigs XVI. ein, der 1793 nach Versuchen, die alte Ordnung gemeinsam mit ausländischen konterrevolutionären Kräften wiederherzustellen, wegen Hochverrats auf dem Schafott endete. Aus menschenrechtlicher Sicht von herausragender Bedeutung ist die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), welche die Nationalversammlung bereits 1789 angenommen hatte. Diese Erklärung formulierte erstmals Rechte für alle Menschen, also nicht nur für die Bürger des Staates. Mit diesem Blick über den Tellerrand einer konkreten Nation hinaus leistete die Erklärung einen wichtigen Schritt zur Universalisierung. Menschenrechte sollten also universal gelten und damit neben Bürgerrechte treten (zur Unterscheidung vgl. Kapitel 2.1). Allerdings wurden unter »Menschen« im Sinne der Erklärung abermals nur Männer verstanden und auch die Abschaffung der Sklaverei in den Kolonien war nicht geplant. Dies provozierte die Schriftstellerin und Frauenrechtlerin Olympe de Gouges, mit ihrer Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin (1791) die rechtliche, politische und soziale Gleichstellung aller Geschlechter einzufordern. Sie wurde 1793, wohl auch wegen ihres Einsatzes für Frauenrechte, hingerichtet. Art. 10 ihrer Erklärung lautete:

»Die Frau hat das Recht, das Schafott zu besteigen. Gleichermaßen muss ihr das Recht zugestanden werden, eine Rednertribüne zu besteigen.«

Olympe de Gouges hat man nur das Schafott gestattet. Im weiteren Verlauf der Revolution und mit der Errichtung des *régime de la terreur*, dem ab 1793 einige zehntausend Personen, die im Verdacht standen, konterrevolutionär zu sein, nach brutaler Verfolgung zum Opfer fielen, wurde den Menschen- und Bürgerrechten Hohn gesprochen. Gleichwohl behält die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ihre herausragende Bedeutung für die Menschenrechtsentwicklung. Inspiriert von den Ideen der Aufklärung spricht sie in der Präambel von den »natürlichen, unveräußerlichen und heiligen Rechte[n] der Menschen«, erkennt also diese Rechte als in der Natur des Menschen wurzelnd an, ohne dass es erst ihrer Gewährung bedürfte. Zugleich wird die Missachtung der Menschenrechte als Ursache der Missstände und Verderbtheit der Regierungen detektiert und Art. 16 erklärt unumwunden, dass eine Gesellschaft, welche die benannten Rechte nicht gewährleiste, keine Verfassung habe. Die Bedeutung der Menschenrechte in ihrer Funktion, Hoheitsgewalt zu beschränken, wird also bereits hier als wesentliches Element der Verfassungsstaatlichkeit begriffen. Unter Berufung auf ein »höchstes Wesen« (Gottesanrufung, sogenannte *nominatio dei*) beginnt Art. 1 mit der Niederschrift der Gleichheits- und Freiheitsgarantie. Art. 2 verpflichtet die politische Vereinigung auf die Erhaltung der Menschenrechte und benennt das Recht auf Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung. Das Konzept der Freiheit ist denkbar weit und findet seine Grenze nur in den Rechten der anderen (Art. 4). Dabei müssen Beschränkungen durch Gesetze erfolgen, die für alle gleich gelten (Art. 4; 6). Neben Schutzbestimmungen vor willkürli-

chen Verhaftungen (Art. 7) ist noch das Rückwirkungsverbot im Strafrecht (Art. 8: *nulla poena sine lege* = keine Strafe ohne Gesetz) sowie die Unschuldsvermutung (Art. 9) enthalten. Religions- und Anschauungsfreiheit (Art. 10) werden ebenso garantiert wie Meinungs- und Gedankenfreiheit (Art. 11) sowie der Schutz des Eigentums (Art. 17). Damit enthält die Erklärung vor allem bürgerliche und politische Rechte. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, deren Aufnahme in der Zeit der Revolution ebenfalls nahegelegen hätte, finden sich in ihr noch nicht. Erst die Verfassung der Französischen Republik von 1793 erweitert die Menschen- und Grundrechte und enthält in Art. 21 auch eine Bestimmung zur Existenzsicherung und ein Recht auf Arbeit sowie in Art. 22 ein Recht auf Unterricht. Sie ist jedoch nicht in Kraft getreten.

Der in der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte atmende Geist hat sich in Europa verbreitet. Eine Vielzahl an nationalen Verfassungen ließ sich inspirieren und nahm entsprechende Kataloge an Rechten auf. In Deutschland fanden sie Eingang etwa in die – jedenfalls nicht effektiv in Kraft getretene – Paulskirchenverfassung (1849) und die im Grundrechtsteil auf die Paulskirchenverfassung zurückgehende Weimarer Reichsverfassung (1919).

Weitere wichtige Etappen des Menschenrechtsschutzes waren die Verurteilung der Sklaverei und das Verbot des Sklavenhandels auf dem Wiener Kongress (1814/1815). Auch die von westeuropäischen Staaten durchgeführten Interventionen zugunsten der Christen im Osmanischen Reich (19. Jahrhundert) werden als erste Ansätze eines Durchsetzungsversuchs von Menschenrechten begriffen. Auf internationaler Ebene erfolgte eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit insbesondere mit Errichtung des Völkerbundes (1920), dessen Satzung Teil des Versailler Vertrags war. Der Völkerbund war jedoch vorrangig dem Friedensschutz verpflichtet, sodass selbst der in seinem Rahmen verwirklichte Minderheitenschutz vor allem dazu diente, Frieden und Sicherheit in den Beziehungen zwischen homogen gedachten Nationalstaaten zu garantieren. Auch wenn Art. 23 der Völkerbundsatzung die Mitglieder verpflichtete, angemessene und menschliche Arbeitsbedingungen zu schaffen, und den eingeborenen Bevölkerungen in den jeweiligen Staatsgebieten eine gerechte Behandlung versprach, fehlte doch ein ausdrückliches Mandat für den Menschenrechtsschutz. Ein solches hätte der wenig erfolgreiche Völkerbund wohl auch kaum wahrnehmen können – zu stark war damals die Auffassung, dass die Behandlung der Menschen in den jeweiligen Staatsgebieten eine innere Angelegenheit sei. Die Internationale Arbeitsorganisation, eine Einrichtung des Völkerbundes und mittlerweile die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen, spielte jedoch schon vor dem Zweiten Weltkrieg eine wichtige Rolle hinsichtlich der Erarbeitung von Arbeitnehmerrechten. Die Konvention gegen Zwangsarbeit, die 1930 angenommen und 1932 in Kraft getreten ist, zählt noch heute zu den grundlegenden Übereinkommen und wurde 2014 durch ein Zusatzprotokoll ergänzt.

Jedoch ist der Völkerbund schon mit seinem Kernanliegen, der Friedenssicherung, gescheitert. Mit dem Aufkommen des Faschismus und Nationalsozialismus in Europa fand das Bemühen um eine friedliche Koexistenz und Kooperation der Staaten ein jähes Ende. Für auch nur die Idee von Menschenrechten war in dieser vom völkischen Gedanken und Herrenmenschentum geprägten Ideologie kein Platz (das Deutsche Reich erklärte im Oktober 1933 kurz nach der Machtergreifung Hitlers den Austritt aus dem Völkerbund). Vielmehr kam es zu einer unvorstellbaren Verletzung von Menschenrechten durch die Ermordung von sechs Millionen Juden und Angehörigen anderer Gruppen (Sinti und Roma, Regimekritiker, Homosexuelle und »Asoziale«), denen Menschlichkeit und Würde schlicht abgesprochen wurden. Von einem zum Terrorinstrument degenerierten Staat, der den Menschen nicht als Persönlichkeit, sondern als Teil eines Volkskörpers verstand und ihn nach seiner Ideologie formen wollte, konnte die Anerkennung vorstaatlicher Menschenrechte, die

Personen in ihrer individuellen Eigenart nicht nur akzeptieren, sondern voraussetzen, nicht erwartet werden. Die Schrecken dieser Zeit, der gänzliche Verlust von Humanität und das ungeahnte durch den Zweiten Weltkrieg verursachte Leid haben jedoch den Menschenrechtsgedanken nach dem Sieg der Alliierten im Rahmen der Diskussion um die Errichtung einer neuen Weltordnung ins Zentrum gerückt. Davon zeugt eindrucksvoll die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte:

»[...] da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, dass einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt [...].«

Nie wieder sollte sich Derartiges wiederholen. Bereits 1941 hatte US-Präsident Franklin D. Roosevelt in einer Rede vor dem Kongress und in Reaktion auf den Nationalsozialismus vier Freiheiten benannt, deren Achtung durch die Staaten zu einer sicheren und friedlicheren Welt führen werde. Er nannte die Freiheit der Rede und Meinungsäußerung, die Religionsfreiheit, Freiheit von wirtschaftlicher Not und die Freiheit von Furcht vor Kriegen. Diese Forderung findet in der oben wiedergegebenen Präambel ihren Niederschlag. Roosevelt war auch maßgeblich an der Planung der Vereinten Nationen beteiligt. Die Gründung der Weltorganisation 1945 markiert einen entscheidenden Wendepunkt hin zur Anerkennung der Menschenrechte als internationale Angelegenheit (*international concern*) und zur Effektivierung ihrer Durchsetzung. Die Vereinten Nationen haben maßgeblich zur Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes beigetragen und sind zum Zentrum des internationalen Menschenrechtsschutzes geworden (vgl. Kapitel 6.3). Anders als die Satzung des Völkerbundes erwähnt die Charta der Vereinten Nationen die Menschenrechte gleich an verschiedenen Stellen und begründet damit ein Mandat zum Schutze der Menschenrechte, auch wenn ein Katalog an Menschenrechten entgegen verschiedener Vorschläge keinen Eingang in die VN-Charta gefunden hat. Der Menschenrechtsschutz stellt neben den Bereichen Frieden und Sicherheit sowie Entwicklung eine der drei Säulen der Vereinten Nationen dar. Bereits mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) sind diese dem Auftrag nachgekommen und haben in dieser – rechtlich unverbindlichen – Resolution der VN-Generalversammlung viele maßgebliche Menschenrechte benannt. Vor allem aber bieten die Vereinten Nationen den Rahmen, in dem Menschenrechtsverträge erarbeitet werden, bevor die Staaten sie untereinander abschließen. So wurden die in der Allgemeinen Erklärung enthaltenen Rechte durch den VN-Zivilpakt und den VN-Sozialpakt in verbindliches Vertragsrecht überführt.

Die jüngste Entwicklung der Menschenrechte ist durch deren »Diversifizierung« geprägt. Galt es zunächst, die Anerkennung der Menschenrechte als Rechte tatsächlich aller Menschen zu erringen, zeugen jüngere Rechtsdokumente von der Erkenntnis, dass bestimmte Gruppen aufgrund jeweiliger Besonderheiten nicht in den umfassenden Genuss der Menschenrechte gelangen. Nunmehr geht es folglich darum, solche Spezifika benachteiligter oder gefährdeter Personen und Gruppen zu identifizieren und zu adressieren, um dann maßgeschneiderte Vorgaben für die Stärkung solcher Personen und Gruppen zu machen. Den Anfang nahm diese Entwicklung mit den Frauenrechten. Auch nachdem historisch anerkannt worden war, dass Menschenrechte selbstverständlich Frauen umfassen, begann in den 1950er Jahren die Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen, die sich der Gleichstellung und Förderung von Frauen widmen und dabei auch frauenspezifische Themen und Probleme ansprechen. Mit dem Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 20. Dezember 1952 wurde Frauen das aktive und passive Wahlrecht (das Recht, zu wählen und gewählt zu werden) ebenso

garantiert wie das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern. Umfangreicher ist der Ansatz, den das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 wählt. Es verurteilt nicht nur jede Form der Diskriminierung, sondern sieht auch eine Politik zu deren Beseitigung vor (Art. 2). Sondermaßnahmen, also solche, die Frauen begünstigen, sind zur Herstellung der Gleichberechtigung und Chancengleichheit zulässig (Art. 4). Im Folgenden differenziert der Vertrag aus, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten zu treffen haben, um Diskriminierungen etwa in den Bereichen Bildung (Art. 10), Beruf (Art. 11) und Gesundheitswesen (Art. 12) sowie in Ehe- und Familienfragen (Art. 16) zu beseitigen. Dabei werden die historischen Erfahrungen der Diskriminierung von Frauen eingearbeitet, wenn etwa die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 15 Abs. 1), das Recht, Finanzkredite aufzunehmen (Art. 13 lit. b), sowie das Recht auf freie Wahl des Ehegatten (Art. 16 Abs. 1 lit. b) ausgeführt werden.

Mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 erfolgte eine weitere Diversifizierung der Menschenrechte. In Anerkennung der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern stellt das Übereinkommen das Kindeswohl in den Mittelpunkt der staatlichen Verpflichtungen. Dabei garantiert es die üblichen Menschenrechte, wie das Recht auf Leben (Art. 6), die Meinungsfreiheit (Art. 12; 13) sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14). Teilweise wird dies dann der besonderen Situation des Kindes, also den unterschiedlichen Alters- und Reifezuständen, angepasst und in Ausgleich mit den Rechten der Erziehungsberechtigten gesetzt. Darüber hinaus differenziert die Kinderrechtskonvention das Menschenrechtssystem dahingehend weiter aus, dass besondere, nur oder insbesondere Kinder betreffende Rechte eigens ausgeformt werden. Etwa garantiert die Konvention das Recht des Kindes auf einen Namen von Geburt an und das Recht, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden (Art. 7). Ferner trifft sie Regelungen für die Trennung des Kindes von den Eltern und für die Adoption, um die Beachtung des Kindeswohls gewährleisten zu können (Art. 9; 21). Auf diese Weise wird zum einen die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern menschenrechtlich abgesichert, zum anderen verdeutlicht die Kinderrechtskonvention, dass Kinder nicht vermindert menschenrechtsberechtigt oder ein »Weniger« als Erwachsene sind, sondern die Menschenrechte in ihrem Fall mitunter lediglich modifiziert werden müssen.

Auch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (»Behindertenrechtskonvention«) vom 13. Dezember 2006 folgt diesem Ansatz einer Gewährleistung der allgemein anerkannten Menschenrechte, die um spezifische Menschenrechte ergänzt werden. Mit der Behindertenrechtskonvention soll ein gleichberechtigter und tatsächlicher Genuss der Menschenrechte sichergestellt sowie die Teilnahme von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden. Dazu wird eine Behinderung nicht als Defizit begriffen, sondern als Hürde für die gesellschaftliche Teilhabe. Dementsprechend gelte es, die Gesellschaft zu einer inklusiven Gesellschaft fortzuentwickeln, die auf Diversität basiert und auch behinderte Menschen als vollwertig einbezieht. Bestimmungen, welche die besondere Situation behinderter Menschen berühren, sind etwa Art. 12, der hinsichtlich der Geschäfts- und Einwilligungsfähigkeit stärker auf Hilfe zugunsten der Behinderten als auf Stellvertretung setzt. Ferner Art. 24, der eine inklusive Bildungspolitik verlangt, die eine Einbeziehung und nicht die Separation Behinderter betreibt. Art. 29 lit. a/iii sieht schließlich vor, dass sich Behinderte bei der Stimmabgabe im Rahmen einer Wahl von einem Dritten unterstützen lassen können.

Weniger als Ausdruck der Diversifizierung der Menschenrechte in diesem Sinne kann das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 begriffen werden. Es zielt zwar auch darauf ab, eine pluralistische und Unterschieden gegenüber offene Gesellschaft herzustellen. Anders als die zuvor genannten Übereinkommen adressiert