

Claus Richter

**Aspekte der universellen Geltung
der Menschenrechte und der Herausbildung
von Völkergewohnheitsrecht**



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 64

Umschlagabbildung: Associated Press/Jeff Widener

Zugl.: Diss., Bayreuth, Univ., 2005

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

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechani-
schem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in
Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2007

ISBN 978-3-8316-0592-7

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Kapitel 1: Aspekte des universellen Gehaltes von Menschenrechten

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit Aspekten der Universalität der Menschenrechte sowie dem Beitrag des Internationalen Strafrechts zu ihrer Effektivierung.

Das 1. Kapitel widmet sich der Frage nach dem universellen Gehalt von Menschenrechten anhand einer exemplarischen Untersuchung an asiatischen, islamischen und afrikanischen Ländern.

Teil 1: Einleitung

I Zum Gegenstand der Untersuchung

Der Begriff „Menschenrechte“ ruft vielfältige Assoziationen hervor. Insbesondere die Frage ihrer universellen Geltung wird immer wieder zum Thema auch der internationalen Beziehungen, nicht zuletzt durch die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen,¹ die entscheidend mit dafür gesorgt haben, dass Menschenrechtsverletzungen einer breiten Öffentlichkeit bekannt werden.

Trotz der breiten Diskussion des Themas scheint die *Verwirklichung* der Menschenrechte weltweit nicht recht voranzukommen. Wenige Blicke in die Länderberichte von Menschenrechtsorganisationen² reichen aus um festzustellen, dass in vielen Staaten der Welt Menschenrechte nach wie vor anscheinend keine Rolle spielen.

Man mag einwenden, dass die Weltgemeinschaft hier nicht einem rechtlichen, sondern vielmehr einem politischen Problem gegenübersteht. Das Völkerrecht ist jedoch nicht nur ein Ergebnis der Verrechtlichung politischer Sachverhalte³ sondern übt selbst seinerseits Einfluss aus auf das politische Geschehen, so dass eine völkerrechtliche Herangehensweise an die Thematik berechtigt erscheint.

¹ Eingehend mit der Rolle der Nichtregierungsorganisationen beschäftigt sich *Geißler*, Einfluss und Rolle der Nichtregierungsorganisationen beim Schutz der Menschenrechte. S. ferner *Thun*, Zur Strafverfolgung Pinochets in der Bundesrepublik Deutschland. Mit der Rolle, die die internationale Öffentlichkeit insgesamt im Rahmen des Menschenrechtsschutzes spielt, beschäftigt sich ausführlich *Kotzur*, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, S.180ff. Er will diese weit über eine bloße „watchdog“-Funktion hinaus verstanden wissen und umschreibt Öffentlichkeit als Wertbegriff, der staatliche, aber auch zwischenstaatliche Rechtsbeziehungen prägt. Die Nichtregierungsorganisationen hebt er dabei als besonders bedeutsame Träger der öffentlichen Meinung hervor und zählt sie „zu den wichtigsten Antriebskräften menschenrechtlichen Fortschritts“ (S. 205).

² Hier sind zu nennen bspw. die Jahresberichte von amnesty international sowie Human Rights Watch.

³ So treffend *Ipsen* in *ders.*, Völkerrecht, Rdrn. 8 zu § 3.

Allerdings stehen in Fragen der Menschenrechte in hohem Grade Problemkreise zur Diskussion, die die Grundlagen der politischen und z.T. auch der sozialen sowie kulturellen Identität eines Gemeinwesens betreffen.⁴ Vielfach wird pauschalisierend und oft auch voreingenommen argumentiert. Die Untersuchung unternimmt in ihrem ersten Kapitel den Versuch, hier Ansatzpunkte zu liefern, die einer genaueren Festlegung der Grenze zwischen politisch motivierten Scheinargumenten auf der einen und rechtlich relevanten Gesichtspunkten auf der anderen Seite dienen. Das Ergebnis soll zu einer differenzierteren Betrachtung der offenen Problemkreise verhelfen. Das zweite Kapitel der Untersuchung beschäftigt sich mit der Fragestellung, welchen Beitrag das Internationale Strafrecht im Bemühen um eine universelle Durchsetzung der Menschenrechte leisten kann. Zusammengefasst gliedert sich die Untersuchung in die Teilfragen der universellen *Geltung* der Menschenrechte und der *effektiven Ahndung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen* auf.

In dogmatischer Hinsicht findet die soeben benannte Zweiteilung der Untersuchung ihren Ausgangspunkt in der These, dass für die völkerrechtliche ebenso wie für die politische Bewertung von Menschenrechtsverletzungen die Berücksichtigung der Motivation des Verletzterstaates erforderlich ist.⁵

Danach hat die Motivation des Verletzterstaates erhebliche Bedeutung letztlich auch für die Frage der Effektivierung des Menschenrechtsschutzes.⁶ Die Arbeit geht insoweit von der These aus, dass zunächst für einige Menschenrechte eine universelle Geltung unbestritten ist. In Bezug auf Verletzungen dieser Menschenrechte soll im Folgenden als *Hinwegsetzen* über (prinzipiell nicht bestrittene und auch die ganz allgemeine Staatenpraxis wiedergebende) Menschenrechte gesprochen werden. Hier verspricht eine weitere Diskussion um deren Verbindlichkeit wenig Erkenntnisgewinn, wenn – wie noch im Detail auszuführen sein wird – bereits die Verletzterstaaten selbst diese nicht wirklich bestreiten.⁷ Darüber hinaus droht die Gefahr, immer aufs Neue die Verbindlichkeit *dieser* fundamentalen Garantien zu betonen, ohne zu beachten, dass bei genauer Betrachtung damit kein Vorankommen im Sinne einer völkerrechtlich relevanten Selbstbehauptung menschenrechtlicher Positionen *insgesamt* mehr erreicht werden kann. Im Ergebnis scheint die

⁴ *Kälén*, Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung, S. 41, spricht davon, dass die Wahlmöglichkeiten der Staaten im Hinblick auf das politische, wirtschaftliche und kulturelle System durch eine objektivrechtliche Gewährleistung der Menschenrechte „eng begrenzt“ werden, jedenfalls wenn man diese Dimension der Menschenrechte ernst nehme.

⁵ Zurück geht dieser Ansatz auf Untersuchungen zur Verbindlichkeit von Menschenrechtsnormen als *Völkergewohnheitsrecht* von *Oscar Schachter*. S. dazu *Schachter*, International Law in Theory and Practice, S. 327ff., insbes. S. 333-342 sowie zu diesem Ansatz *Simma/Alston*, The Sources of Human Rights Law, S. 13. S. dazu im Einzelnen unten, S. ff. Schon an dieser Stelle sei aber erwähnt, dass sie hinsichtlich des *Katalogs an völkergewohnheitsrechtlichen Normen* die Ergebnisse *Schachters* nicht bestätigen wird.

⁶ *Schachter*, ebd., S. 338: „It is important as well to consider whether the conduct criticized is defended by the perpetrators as legitimate or, as is often the case, denied on factual grounds. In the latter event, one may plausibly infer that the State accepts the principle involved while denying its application in the particular circumstances.“ Näher zu der Untersuchung, die diese Unterscheidung noch mit anderen Kriterien weiter untermauert unten, S. f.

⁷ Dafür spricht auch die Beobachtung *Riedels* (Menschenrechtskommission, S. 580), der ausführt, dass sich bei den Themenverfahren aufgrund des Verfahrens nach Resolution 1235 des Wirtschafts- und Sozialrates, die in der Regel schwerwiegende Formen von Menschenrechtsverletzungen betreffen, die angeschuldigten Staaten „angesichts der meist offensichtlichen elementaren Menschenrechtsverletzungen in Schweigen zu hüllen pflegen.“

Diskussion auf diese Weise aber nicht nur auf der Stelle zu treten; es wird möglicherweise auch einem Ringen um *tatsächliche* Fortschritte im Sinne einer Behauptung menschenrechtsfreundlicherer Positionen in umstrittenen Fragen der Antrieb genommen. Denn solange Standpunkte nicht als unstrittig aus der Diskussion herausgenommen werden, steht der Rückzug auf diese Standpunkte – und damit auf einen lediglich scheinbaren Fortschritt – offen.

Daher wird zunächst zu untersuchen sein, welche Menschenrechte unter diese Fallgruppe zu fassen sind. Unter anderem dieser Fragestellung widmet sich das erste Kapitel der Arbeit.⁸ Zunächst werden dabei Menschenrechte berücksichtigt, deren Verletzung jedenfalls in einer besonders verletzungintensiven Begehungsform universell verbindlich geächtet erscheint. In erster Linie wird dabei zu denken sein an Menschenrechtsverletzungen durch Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit⁹ sowie je nach dem Ergebnis der Untersuchung noch weitere Menschenrechte.

Für diesen Kernbereich der Menschenrechte, der sich letztlich nicht als umstritten darstellt, kann dann die Diskussion um ihre Universalität nur der Frage ihrer *Effektivierung* – mithin der Universalität *ihrer Verwirklichung* – gewidmet sein. Mit einem Aspekt der Möglichkeiten einer Effektivierung, nämlich der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch das Internationale Strafrecht sowie Fragen betreffend den ISTGH,¹⁰ wird sich daher das zweite Kapitel der Arbeit beschäftigen.

Noch im ersten Kapitel geht die Untersuchung darauf ein, dass die universelle Geltung eines über diesen elementaren Bereich hinausreichenden Kanons von bürgerlichen oder politischen Menschenrechten – ausgehend von einem bestimmten Menschenrechtsverständnis – ganz oder jedenfalls hinsichtlich ihres Umfangs bestritten wird. Man könnte insoweit schlagwortartig und verkürzt von einem *Infragestellen der Menschenrechte* sprechen. In diesen Bereich fällt beispielsweise auch die Diskussion über die behauptete kulturelle Relativität von Menschenrechten.

Auch für dieses Kapitel der Arbeit ist der oben dargelegte Ansatz der Ausgangspunkt. Danach ist die Intention des Verletzerstaates auch für die genaue Bestimmung des Umfangs der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von Normen des Menschenrechtsschutzes von Bedeutung. Hier schlägt die Arbeit einen Ansatz vor, der eine differenziertere Untersuchung ermöglichen soll: Wie noch darzulegen sein wird, ermöglicht ein an die innerstaatliche Rechtsüberzeugung des Verletzerstaates anknüpfendes Kriterium in Fortführung des bereits oben erwähnten Ansatzes die

⁸ Dabei hat die Unterteilung der Arbeit in zwei Abschnitte weniger in rechtsdogmatischer Hinsicht Bedeutung als vielmehr im Hinblick auf eine wünschenswerte Schwerpunktsetzung in der Diskussion um die universelle Geltung der Menschenrechte. Jedenfalls wird einer *Hierarchisierung* der Menschenrechte im Sinne einer Rangfolge nach dem Maßstab ihrer Durchsetzbarkeit entgegenzutreten sein (dazu näher unten, S. ff.). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch auf die benachbarte Problematik einzugehen sein, dass die erste Fallgruppe unumstritten universeller Menschenrechte alles andere als homogen ist. Demzufolge ist die Frage, welches Instrumentarium jeweils zu einer besseren Effektivierung das Geeignteste ist, insbesondere ob das internationale Strafrecht *generell* das geeignete Instrument darstellt, näher zu untersuchen.

⁹ S. näher unten, S. .

¹⁰ Betreffend den ISTGH beschränkt sich die Arbeit auf die Untersuchung eines Aspekts, der für die zukünftige Bedeutung des Gerichts von großen Auswirkungen sein wird, nämlich die Verfolgung von Angehörigen von Staaten, die nicht Vertragspartei des ISTGH-Statuts sind, und der US-amerikanischen Haltung hierzu.

dogmatische Begründung einer differenzierten Untersuchung des völkergewohnheitsrechtlichen Standards des Menschenrechtsschutzes.¹¹

Die daraus resultierenden Überlegungen werden im letzten Teil des ersten Kapitels der Untersuchung auf einzelne Staaten aus unterschiedlichen Rechts- und Kulturkreisen anzuwenden sein.

¹¹ Vgl. zu der Untersuchung *Schachters* etwa *Simma/Alston*, *The Sources of Human Rights Law*, S. 6 sowie 12ff.

E Zusammenfassung in Thesen zu Menschenrechten in Indien

1. Die Ergebnisse dieser Untersuchung lassen darauf schließen,²²⁸⁵ dass der Hinduismus in seinen Überzeugungen vom Karma und einer unabänderlichen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht grundlegenden Menschenrechten widerspricht. Das nach wie vor tief verwurzelte Kastendenken schließt dabei auch bereits die Vorstellung einer *individuellen und unveräußerlichen Würde jedes Menschen* aus. Er geht vielmehr von einem Menschenbild aus, das mit der westlich-europäischen Vorstellung des Menschen als jeweils individuelles Eigenwesen nicht vereinbar ist. Lediglich das Bekenntnis zur Gültigkeit der „regula aurea“ lässt einen Ansatz erkennen, der auf lange Sicht das Menschenrechtsverständnis im Hinduismus dem „westlich-europäischen“ Verständnis annähern könnte, sofern auch der politisch motivierte Missbrauch religiöser Motivation ein Ende findet.
2. Für die Herleitung eines Begründungsansatzes der universellen Gültigkeit der Menschenrechte muss als Konsequenz aus dem unter 1. Dargelegten festgestellt werden: Menschenrechte, die jeder Person individuell und unveräußerlich zuerkannt werden sollen, bedürfen zu ihrer Begründung einem Anknüpfungspunkt. Wie ausgeführt lässt sich mit hoher Plausibilität argumentieren, dass die *Würde des Menschen* einen derartigen Anknüpfungspunkt darstellen kann. Fehlt nun dieser Anknüpfungspunkt, kann *nicht* davon gesprochen werden, dass die Herleitung der Menschenrechte als auf der unveräußerlichen Würde des Menschen beruhend *in vollem Umfang universell* wäre.²²⁸⁶ Vielmehr handelt es sich bei der Herleitung der Menschenrechte aus der Würde des Menschen um einen Begründungsansatz, für den zwar eine große Plausibilität ins Feld geführt werden kann, der aber in Teilen Asiens²²⁸⁷ nicht in Einklang steht mit dem dortigen, stark religiös und kulturell geprägten Menschenrechtsverständnis.
3. Für das traditionelle indische Menschenrechtsverständnis hinduistischer Prägung ist ein *fehlendes Bewusstsein der Geltung individueller Menschenrechte* im westlich-europäischen Sinn festzustellen. Das Beispiel Indiens zeigt nachdrücklich die Auswirkungen dieses Umstands: Obwohl eine Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz besteht und justizielle Kontrolle der Sicherheitsorgane (die freilich Mängel aufweist) im Grundsatz vorhanden ist, muss die Menschenrechtsslage zumindest in Teilen Indiens als nahezu verheerend bezeichnet werden. Hier zeigt sich, dass ein grundlegendes Verständnis von der

2285 Vgl. zu den Begrenzungen des Aussagegehalts der Ergebnisse dieser Untersuchung im Einzelnen oben S. 128.

2286 Der Vollständigkeit halber ist insoweit anzuführen, dass sich weltweit 811 Millionen Menschen zum Hinduismus bekennen. In Asien beträgt der Anteil der Hindus an der Gesamtbevölkerung 21,9 % und stellt damit dort nach dem Islam mit 22,7 % die größte Glaubensgemeinschaft dar (Quelle: Fischer Weltalmanach 2004, Themenkarte XXII – Weltreligionen). Eine Vernachlässigung hinduistischer Vorstellungen verbietet sich damit, wenn man den Begriff der Universalität ernst nehmen will.

2287 Auf der Grundlage des Anteils der Hindus an der Gesamtbevölkerung kann davon ausgegangen werden, dass ein hinduistisch geprägtes Menschenrechtsverständnis außer in Indien (80,3 % Hindus) vor allem in Nepal (80,6 % Hindus, Hinduismus ist Staatsreligion) sowie auf der indonesischen Insel Bali und in Regionen Sri Lankas sowie Malaysias vorherrscht (Quelle der Zahlenangaben: Fischer Weltalmanach 2004).

Unveräußerlichkeit der Menschenrechte jedes Individuums einen Grundbestand an menschenrechtlicher Kultur insbesondere bei Angehörigen der Sicherheitskräfte, der Justiz und der Verwaltung voraussetzt. Ein fehlendes Menschenrechtsbewusstsein befördert dagegen unweigerlich die Ausbreitung des Phänomens der Straflosigkeit, das wiederum einen äußerst fruchtbaren Nährboden für neue Menschenrechtsverletzungen darstellt.

Eine umfassende Achtung der Menschenrechte kann demzufolge in Indien nur bei einer konsequenten Durchführung der dringend notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen erreicht werden,²²⁸⁸ würde aber auch dann nur schrittweise in einem längeren Übergangszeitraum zu erreichen sein.

4. Was die völkerrechtliche Ebene angeht, ist das Selbstverständnis der Republik Indien als säkularer Staat ausschlaggebend. Hinduistische Vorstellungen haben seit der Staatsgründung auf die Außenpolitik der Regierung in Delhi in Fragen der Menschenrechte keinen nachhaltigen Einfluss ausüben können.²²⁸⁹ Auf völkerrechtlicher Ebene werden daher keine hinduistisch motivierten Positionen geltend gemacht, die die universelle Geltung von Menschenrechten in Frage stellen könnten.²²⁹⁰ Damit erübrigt sich insoweit und zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Ermittlung einer subjektiven Komponente der Staatenpraxis.
5. Die weiteren, von Indien geltend gemachten völkerrechtlichen Positionen zu Fragen der Menschenrechte berühren ebenfalls nicht die universelle Geltung von Menschenrechten. Die Behauptung eines Rechts auf Entwicklung mit demselben Rechtscharakter, wie er individuellen Menschenrechten zu Eigen ist, ist zurückzuweisen: Berechtigte Forderungen nach einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung einerseits und individuelle Menschenrechte andererseits dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. In rechtlich dogmatischer Hinsicht ist vor allem ein gefährlicher Präzedenzfall zu befürchten, wenn der Grundkanon an bürgerlichen und politischen Rechten um Rechte gleicher Rechtsnatur erweitert werden sollte, deren genaue Ausgestaltung ebenso wenig zu erkennen ist, wie ihr Adressat feststeht. Ein solcher Systembruch würde zur Folge haben, dass sich die um ein Recht auf Entwicklung erweiterten Menschenrechte nicht mehr gegenseitig ergänzen und verstärken, sondern einander entgegenlaufen, da diejenigen, die individuelle Menschenrechte einfordern, oft Verpflichtete eines „Rechts auf Entwicklung“ wären. Der internationale Menschenrechtsschutz wird aber umso mehr geschwächt, je mehr seine Geltendmachung in Zusammenhang mit einzelstaatlichen Interessen steht.

2288 Zu nennen wären hier insbesondere effektiver Rechtsschutz für den Bürger und rechtsstaatliche Reformen, insbesondere umfassende persönliche Verantwortlichkeit aller Staatsbediensteten für Übergriffe und Machtmissbrauch, Abschaffung der Sondergesetze zur Terrorismusbekämpfung, eine Reform des Sicherheitsapparates sowie ferner verbindliche Menschenrechtserziehung an den Schulen sowie für alle Staatsbediensteten.

2289 Dies gilt jedenfalls bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Einzelne Bundesstaaten sind dagegen immer wieder von religiös orientierten Regierungen geführt worden und die Entwicklung des Landes in dieser Hinsicht ist auch nicht mit letzter Sicherheit vorauszusagen.

2290 An dieser Stelle erscheint auch der Hinweis wichtig, dass im hinduistischen Kastendenken jedenfalls nicht jenes „asiatische“ Menschenrechtsverständnis gesehen werden kann, dass bspw. die VRC geltend macht.