

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Menschenrechte  
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache 20(17)36

---

**„Systemischer Wettbewerb – Menschenrechte als integraler Bestandteil der Weltordnung“**

***Angelika Nußberger, Universität zu Köln***

**Universalität der Menschenrechte**

*Die Menschenrechte gelten universell, das heißt für alle Menschen gleich. Gleichzeitig erleben wir immer wieder, dass unterschiedliche Konzepte und Verständnisse von Menschenrechten mit etwaigen kulturellen Unterschieden bzw. Besonderheiten begründet werden. Auch autoritäre Regime nutzen immer wieder dieses Argument, um die Geltung von Teilen der Menschenrechte in Frage zu stellen. Welche Aktualität hat diese Debatte, welche Gefahren birgt sie und wie kann man in der heutigen internationalen Debatte den Anspruch der Universalität der Menschenrechte im Hinblick auf kulturelle Besonderheiten verteidigen? (SPD)*

Die Debatte um die Universalität der Menschenrechte ist aus verschiedenen Gründen von großer Aktualität.

Zum einen sind Menschenrechte in Bewegung. Sie stehen nicht nur „auf dem Papier“, sondern werden von Gerichten und Sachverständigenkomitees in einem dynamischen Prozess fortlaufend weiterentwickelt. Umso intensiver aber die Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung ist, umso mehr treten auch unterschiedliche Ansichten und Einstellungen bei Einzelfragen zu Tage und werden unterschiedliche kulturelle Voreinstellungen offengelegt. Um ein Beispiel zu nennen: Strittig ist etwa die Frage, ob eine Eizellspende erlaubt oder verboten werden soll. Zu der Frage lassen sich aus den offen formulierten Normen („Schutz der Familie“, „Schutz des Privatlebens“) unterschiedliche Antworten ableiten. Zeigen sich derartige Divergenzen in der Spruchpraxis verschiedener Gerichte und Sachverständigenkomitees, so kann dies dazu führen, die Universalität der in internationalen Verträgen enthaltenen Kataloge von Menschenrechten insgesamt in Frage zu stellen.

Zum anderen ist gegenwärtig – vielleicht als Antwort auf die Globalisierung – ganz allgemein eine Rückbesinnung auf das, was als „nationale Identität“ bezeichnet wird, zu konstatieren; eine entsprechende Formulierung hat etwa auch in den Lissabonner Vertrag Eingang gefunden (Art. 4 Abs. 2 EUV) und figuriert auch prominent in der Rechtsprechung vieler Verfassungsgerichte. Gerade auch Positionen, die im Widerspruch zu bestimmten Weiterentwicklungen der Menschenrechte stehen, werden oftmals mit Blick auf die „nationale Identität“ begründet. Dies führt im Ergebnis zu einer „Ent-Universalisierung“.

Eine Relativierung findet auch insofern statt, als Grund- und Menschenrechte als „Produkte ihrer Zeit“ gesehen und „kontextualisiert“ werden. Mit auf dieser Grundlage gewonnen Argumenten wird der Universalitätsanspruch gleichfalls in Frage gestellt. Zunehmend wird auch die politische Instrumentalisierbarkeit von Grund- und Menschenrechten kritisch hervorgehoben.

In der Tat bergen derartige Relativierungstendenzen nicht zu unterschätzende Gefahren, da das Grundverständnis, dass Menschenrechte universell sind und überall gleichermaßen gelten, unterminiert und damit ein bereits grundsätzlich erreichter Konsens gefährdet werden könnte.

---

Noch gravierender ist in diesem Zusammenhang die Gefahr des Missbrauchs der Relativierungstendenzen durch autoritäre Regime. Sie können versuchen, die Menschenrechtsidee insgesamt zu diskreditieren und zu argumentieren, jede auf den Menschenrechten beruhende Kritik sei eine übergriffige Einmischung in „innere Angelegenheiten“. Beispielsweise hat Russland versucht, die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs als eine mit der russischen Kultur inkompatible „Gay-Rechtsprechung“ abzuqualifizieren (vgl. z.B. das Sprachspiel „Gayropejskij sud für Evropejskij sud – Europäischer Gerichtshof).

In letzter Konsequenz wird die Auseinandersetzung um Menschenrechte dann zu einem „Kulturkampf“ stilisiert. So spricht etwa der russische Politikwissenschaftler Sergej Karaganov – auf den Westen bezogen – von einer „Erosion der grundlegenden menschlichen Werte“ und beklagt „Erscheinungen wie LGBTismus, Multisexualität, Ultrafeminismus, die Verleugnung der Geschichte und der eigenen Wurzeln, des Glaubens, die Unterstützung des schwarzen Rassismus einschließlich seiner antichristlichen Elemente und seines Antisemitismus.“<sup>1</sup> Vladimir Putin spricht in seiner Kriegerrede vom 24.2.2022 von den „hohen Werten der Menschenrechte und Freiheiten, die heute auf den Realitäten der Nachkriegsjahrzehnte beruhen,“<sup>2</sup> führt aber dann – gegen den Westen gerichtet – aus, dass es Versuche gegeben habe, „unsere traditionellen Werte zu zerstören und uns ihre Pseudowerte aufzuzwingen, die uns und unser Volk von innen heraus zersetzen würden; diese Haltungen werden in ihren Ländern bereits aggressiv durchgesetzt und führen direkt zu Degradierung und Entartung, da sie der menschlichen Natur selbst widersprechen.“<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Verteidigung des Anspruchs auf Universalität der Menschenrechte notwendiger denn je. Einerseits kann man auf die zahlreichen Kodifikationen der Menschenrechte auf internationaler Ebene verweisen, die von der überwiegenden Zahl der Staaten der Welt ratifiziert worden sind. Zudem lassen sich die grundlegenden Rechtsgarantien rechtsvergleichend in den meisten Verfassungen der Welt (auch in der Verfassung der Russischen Föderation<sup>4</sup> und in der Verfassung Chinas<sup>5</sup>) nachweisen. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Menschenrechte und die Ausdifferenzierung neuer Rechte ist auf den Gleichklang dieser Entwicklungen in vielen Weltregionen zu verweisen; dies gilt etwa für gay rights, die Abschaffung der Todesstrafe, die vollständige Gleichberechtigung von Mann und Frau und die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen.

*Welches (eine) Menschenrecht sehen Sie als wichtigstes im „systemischen Wettbewerb“, und warum? (AfD)*

Im „systemischen Wettbewerb“ geht es in erster Linie um die unterschiedlichen Grundkonzeptionen von Staat und Individuum. Hier kann entweder das Individuum und seine freie Entfaltungsmöglichkeit als Ausgangspunkt gesehen oder aber die Belange des Staates als vorrangig eingeschätzt werden. Zudem gelten je unterschiedliche Grundmaximen: Entweder ist Grundidee, dass

---

<sup>1</sup> *Sergy Karaganov*, Vom Dritten Kalten Krieg, Osteuropa 7/2021, S. 15-27 (23).

<sup>2</sup> „Unser Vorgehen dient der Selbstverteidigung“, Rede von Vladimir Putin, 24.02.2022, Osteuropa 1-3/2022, S. 144-ff, S. 146.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 143.

<sup>4</sup> Vgl. das gesamte zweite Kapitel der Verfassung.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 3 der chinesischen Verfassung, der seit der Verfassungsänderung von 2004 ein programmatisches Bekenntnis zum Schutz der Menschenrechte enthält.

---

alles, was nicht erlaubt ist, verboten ist, oder aber, dass alles, was nicht verboten ist, erlaubt ist. Vor diesem Hintergrund lässt sich beispielsweise die in Art. 2 Abs. 1 GG („freie Entfaltung der Persönlichkeit“) oder in Art. 8 EMRK (Schutz der Privatsphäre) enthaltene Freiheitsidee als für den systemischen Wettbewerb entscheidend herausstellen.

*Wie sehr sind Menschenrechte „integraler Bestandteil der Weltordnung“, wenn viele Länder sie dem Kollektiv (China) oder der Religion (islamische Staaten) unterordnen? (AfD)*

Die Menschenrechte sind seit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 Grundlage der mit der UN-Charta entworfenen regelbasierten Ordnung nach 1945. In der Folge wurden die Grund- und Menschenrechte in einer Vielzahl internationaler Verträge ausdifferenziert. Damit lässt sich behaupten, Grund- und Menschenrechte seien ein „integraler Bestandteil der Weltordnung“.

Es ist allerdings zutreffend, dass nicht alle Staaten der Welt an alle Menschenrechtsverträge in gleicher Weise rechtlich gebunden sind. Zum einen gibt es Staaten, die etwa – wie China – den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte nicht ratifiziert haben. Allerdings hat ihn China gezeichnet; auch dadurch wird bereits eine rechtliche Vorwirkung erzeugt, auch wenn dies nicht einer vollen Bindungswirkung gleichkommt. Zum anderen haben verschiedene Staaten zwar die entsprechenden internationalen Verträge ratifiziert, dazu aber Vorbehalte eingelegt, mit denen sie gewisse Bestimmungen abbedingen. Dies trifft auf einzelne Staaten zu, die etwa Vorgaben zum Familienrecht oder zur Gleichheit der Geschlechter unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der Sharia gestellt haben. Diese abweichenden Konzepte finden sich in der Regel auch auf der Ebene der Verfassung. So werden in der chinesischen Verfassung etwa die Pflichten der Menschen gegenüber der Gesellschaft betont: Nach Artikel 51 der chinesischen Verfassung darf die Ausübung von Grundrechten und Freiheiten durch den Einzelnen die Interessen des Staates, der Gesellschaft und der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen.

Derartige Bestimmungen zeigen eine vom „westlichen“ Verständnis abweichende Grundauffassung der Menschenrechte. Unterschiede ergeben sich daraus aber in der Regel nur in Bezug auf einzelne Rechte. Außerdem sind es Ausnahmen. Dass Grund- und Menschenrechte dennoch Teil der regelbasierten, nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebauten internationalen Ordnung sind, lässt sich auf diese Weise nicht in Frage stellen.

### **Bedrohung der regelbasierten internationalen Ordnung durch autoritäre Regime**

*Der erneute russische Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist eine Zäsur, dem ein Prozess mit immensen Auswirkungen auch auf die russische Gesellschaft mit massiven Einschränkungen der Menschenrechte vorausging. Welche Ziele verfolgt das Regime Putin innerstaatlich wie auch auf internationaler Ebene, mit welchen Mitteln und Methoden wirkt es darüber hinaus auf Staaten und in ihre Gesellschaften hinein? (CDU/CSU)*

In der Tat lässt sich eine Zunahme der Repression gegen die russische Zivilgesellschaft insbesondere in den Jahren nach 2012 beobachten; nach dem Beginn des Angriffskriegs bleibt der Zivilgesellschaft so gut wie kein Raum mehr zur freien Entfaltung. Innerstaatlich verfolgt das Regime Putin erkennbar das Ziel, jede Form von Kritik und Opposition auszuschalten. Damit verbunden

---

ist die vollständige Isolation der russischen Zivilgesellschaft von der Außenwelt. Insbesondere mit Gesetzen wie dem Gesetz über „fremde Agenten“ wurde erreicht, nicht nur die Finanzierung der russischen NGOs aus dem Ausland vollständig zu unterbinden, sondern auch jede andere Form von „Beeinflussung“ (und sei es nur Informationsaustausch) mit ausländischen Kooperationspartnern zu sanktionieren.<sup>6</sup>

Hervorzuheben ist, dass die meisten Repressionsmaßnahmen auf detaillierten gesetzlichen Regeln beruhen, die im letzten Jahrzehnt – allen internationalen Protesten zum Trotz – permanent verschärft wurden und die rigoros durchgesetzt werden.

Einflussreich ist daneben aber auch die Propaganda, mit der eine alternative Wirklichkeit geschaffen wird, der Missbrauch des Strafrechts (etwa des Steuerstafrrechts), um unliebsame Kritiker oder Gegner ins Gefängnis zu bringen oder zur Auswanderung zu zwingen, und auch die unmittelbare Gewaltanwendung, etwa bei der Niederschlagung von Demonstrationen, aber auch beim Vorgehen gegen Regimegegner.<sup>7</sup>

Teilweise werden Repressionsgesetze in anderen Staaten kopiert – ein Beispiel dafür wäre abermals das Gesetz über „fremde Agenten“. Im Übrigen dürfte die Einwirkung auf andere Staaten und Gesellschaften vor allem durch das Streuen von *fake news* und die Unterwanderung von Informationssystemen zu befürchten sein.

*Welche Rolle kommt China unter Xi Jinping in der Auseinandersetzung zwischen liberalen Demokratien und autoritär geführten Staaten und der damit verbundenen Gefährdung der regelbasierten internationalen Ordnung, deren integraler Bestandteil die Menschenrechte sind, zu und wie und mit welchen Mitteln geht China dabei innerstaatlich, zwischenstaatlich und auf internationaler Ebene vor? (CDU/CSU)*

Die Tatsache, dass China den russischen Angriffskrieg und die damit verbunden massiven Menschenrechtsverletzungen nicht kritisiert aber auch nicht gutheißt, bringt es in die einflussreiche Position eines potentiellen Letztentscheiders, von dem die Weitergeltung der regelbasierten Ordnung zu einer gewissen Weise abhängig ist. Mit der Politik des Nicht-Stellung-Nehmens sichert China zugleich auch seine eigene Position ab, die wesentlich auf dem Anspruch beruht, dass in die innere Angelegenheiten Chinas von außen nicht eingegriffen werden dürfe.

Innerstaatlich scheint die Strategie der chinesischen Führung auf mehreren Säulen zu ruhen. Zum einen werden Menschenrechte als der chinesischen Kultur fremd und als Instrument zur Einflussnahme auf die inneren Angelegenheiten anderer Staaten diskreditiert. Zum anderen werden jene, die tatsächlich mit anderen Meinungen hervortreten versuchen, mit großer Härte – zum Teil in Gerichtsverfahren öffentlich und für alle als Abschreckungsbeispiele sichtbar – unterdrückt. Und schließlich wird die Einsicht von außen in das, was im Land vor sich geht, sehr eingeschränkt.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu den Bericht der OSZE (Berichterstatterin Angelika Nußberger), Report on Russia's Legal and Administrative Practice in Light of its OSCE Human Dimension Commitments, 2022, <https://www.osce.org/odihr/526720>.

<sup>7</sup> Ebenda.

---

Im zwischenstaatlichen Verkehr und auf internationaler Ebene scheint China weniger auf Werterhetorik zu setzen als darauf, wirtschaftliche Abhängigkeiten zu schaffen (z.B. in Afrika). Ziel scheint zu sein, den Menschenrechtsdiskurs letztlich zur Nebensache zu machen.

*Die Autokratisierung und Entdemokratisierung von Gesellschaften weltweit, auch in Europa, nimmt seit einigen Jahren stetig zu. Populistische Parteien gewinnen an Zulauf. Es scheint, als seien viele Menschen in ihrer Sehnsucht nach Sicherheit, die sich auch (aber nicht nur) auf finanzieller Ebene respektive in einem gewissen Maß an Lebensstandard widerspiegelt, dazu bereit, auf ein Stück ihrer individuellen Freiheiten zu verzichten. Wie kann es westlichen Demokratien gelingen, Menschen vom Wert der Freiheit zu überzeugen? (FDP)*

In der Tat zeigen Meinungsumfragen eine größere Zufriedenheit mit der Regierung und mit der Einflussmöglichkeit auf das politische Geschehen in autoritär regierten Ländern. Laut dem "Democracy Perception Index" von 2018, einer Befragung von 125.000 Menschen in 50 Ländern, sind 51% der Befragten der Meinung, dass ihre Stimme selten oder nie von der Politik gehört wird und 58% Prozent glauben, dass ihre Regierung nicht in ihrem Interesse handelt. In Demokratien gilt dies für 64% der Befragten, in nicht-demokratischen Regimen dagegen nur für 41%. In der Türkei sind 53% der Befragten der Ansicht, dass ihre Stimme in der Politik nicht zählt, in Russland sind es 44%, während die am meisten Enttäuschten in etablierten Demokratien wie Japan (74%), Frankreich (62%), Österreich (62%), Portugal (62%) und Norwegen (61%) leben.<sup>8</sup>

Dafür mag es verschiedene Erklärungsmuster geben. Werden keine politischen Alternativen diskutiert und findet die politische Kompromissfindung in einem geschlossenen „inner circle“ statt, werden die Menschen keine Erwartungen zum Ausgang des politischen Entscheidungsprozesses haben. Gibt es keine Erwartungen, können sie auch nicht enttäuscht werden. Dies ist anders für jene, die, zur Passivität verurteilt, das politische Spektakel auf offener Bühne beobachten und möglicherweise hoffen, der Entscheidungsprozess ende anders. Für sie gibt es Alternativen und damit auch Enttäuschungen. Zudem spiegeln in autoritären Systemen regierungskonforme Medien permanent vor, alles sei gut. Auch dies mag in dem Zusammenhang ein relevanter Faktor sein.

Vor diesem Hintergrund aber ist in der Tat zu fragen, wie Menschen vom Wert der Freiheit überzeugt werden können. Das beste Argument dürfte der Aggressionskrieg gegen die Ukraine liefern. Er zeigt mit aller Deutlichkeit die Folgen einer langjährigen Unterdrückung der Menschenrechte, der Ausschaltung jeder Form von echter Debatte über politische Weichenstellungen und der Missachtung der Zivilgesellschaft. Denn damit wird für eine sehr kleine Führungselite die Möglichkeit geschaffen, im demokratischen Diskurs nicht durchsetzbare Entscheidungen zu treffen, die dann die ganze Gesellschaft in den Abgrund ziehen. Nahezu identisch war die Situation beim Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan.

Um vom Wert der Freiheit zu überzeugen gilt es klarzulegen, dass demokratische Entscheidungsprozesse oftmals mühsam, langwierig und wenig effektiv erscheinen, dass aber populistische Ge-

---

<sup>8</sup> Democracy Perception Index 2018, <https://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2018/06/Democracy-Perception-Index-2018-1.pdf> (letzter Abruf 23.11.2022).

---

genmodelle mit einer Befriedigung nur der materiellen Bedürfnisse der Menschen ein extrem hohes Risiko in sich tragen; verwirklicht sich das Risiko – wie gegenwärtig in Russland – gibt es in einer unfreien Gesellschaft kaum mehr Möglichkeiten zurückzusteuern.

### **Notwendigkeit der Stärkung internationaler und regionaler Menschenrechtssysteme und Institutionen**

*Wie sehen Sie die aktuelle Rolle von internationalen Institutionen wie dem Europarat oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei der Verteidigung von Menschenrechten weltweit? Welche (politischen) Maßnahmen muss man ergreifen, um die Autorität und Akzeptanz dieser Institutionen auch international zu stärken? (SPD)*

Auch wenn der Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (nur) auf der europäischen Ebene und nicht universell tätig werden, haben sie doch auf die Entwicklung der Menschenrechte weltweit einen dominanten Einfluss. Die beiden anderen regionalen Menschenrechtsgerichte, der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte und die Rechte der Völker orientieren sich in ihrer Rechtsprechung weitgehend – und explizit – an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte; die grundlegenden, in viele Sprachen übersetzten Urteile werden weltweit intensiv rezipiert. Dies gilt in gewissem Umfang auch für nationale Verfassungsgerichte in nicht-europäischen Staaten, die sich für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte interessieren. Dies zeigt auch der Gleichlauf bei der Beantwortung von Fragen, die sich in allen modernen Gesellschaften stellen (z.B. Klimaschutz, rechtlicher Schutz gleichgeschlechtlicher Partnerschaften).

Dagegen dürfte der Europarat als internationale Organisation weltweit wenig bekannt sein. Bekannt ist aber die Venedigkommission des Europarats, deren Mitglieder nicht nur europäische Staaten sind, sondern auch Staaten wie die USA, Kanada, Japan und einige nordafrikanische Staaten. Auch die von der Venedigkommission ausgearbeiteten Expertengutachten etwa zu Rule of Law oder zu Grundsätzen von fairen Wahlen wirken weit über Europa hinaus.

Autorität und Akzeptanz dieser Institutionen gilt es weltweit zu stärken. Ein erster wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang ist die Verbreitung von Sachinformationen. In diesem Zusammenhang ist die Tätigkeit der deutschen politischen Stiftungen als besonders positiv hervorzuheben (z.B. Finanzierung von Konferenzen zu rule of law durch die Konrad-Adenauer-Stiftung, finanzielle Unterstützung von Treffen von Mitgliedern der verschiedenen Gerichte durch die Friedrich-Ebert-Stiftung). Diese Aktivitäten könnten noch intensiviert werden; sie werden von allen Seiten als sehr positiv aufgenommen. Ein zweiter wichtiger Faktor ist die Verbindung von Recht und Politik. So können die von den europäischen Institutionen ausgearbeiteten Standards auch in politischen Diskussionen als Maßstäbe – etwa für die Bewertung der Fairness von Wahlen oder die Einschätzung der Rechtsstaatlichkeit in einem Land – verwendet werden.

*Wie interagieren der Menschenrechtsschutz auf der Regionalebene des Europarats und der Ebene der Vereinten Nationen, welche Reformvorschläge gibt es für die jeweiligen Menschenrechtssysteme und welchen Beitrag kann ein Beitritt der Europäischen Union zur EMRK zu verbessertem Menschenrechtsschutz dabei leisten? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)*

---

Die Systeme zum Schutz der Menschenrechte auf der Ebene des Europarats und auf der Ebene der Vereinten Nationen kooperieren nicht in ausreichendem Umfang miteinander. Beispielsweise gab und gibt es Treffen zwischen Richtern und Richterinnen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Mitgliedern des UN-Menschenrechtsausschusses, aber eher aufgrund persönlicher Initiativen; ein regelmäßiger, institutionalisierter Dialog findet nicht statt. Zudem ist bedauerndswert, dass sich die Spruchpraxis von Gericht und Komitee immer wieder widerspricht (z.B. bei der Beurteilung der Vollverschleierung von Frauen); dies gilt auch für die Spruchpraxis von anderen Sachverständigenkomitees der Vereinten Nationen wie etwa dem UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits explizit entgegengestellt hat.

Derartige Divergenzen werden sich wohl auch in Zukunft nicht verhindern lassen, da die Ansätze zur Beantwortung verschiedener Fragen grundsätzlich unterschiedlich sind. Allerdings wäre eine Vertiefung des Austauschs zwischen den Institutionen wünschenswert.

Auf europäischer Ebene sind die Reformen vor allem darauf gerichtet, die langen Verfahrensdauern von mehreren Jahren zu verkürzen und mit dem großen Ansturm auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Eingang von etwa 60.000 Beschwerden pro Jahr) besser zu bewältigen. Hier hat der Gerichtshof selbst eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um seine Arbeit noch effektiver und besser zu gestalten und hat auch bemerkenswerte Erfolge aufzuweisen. Dennoch dauern die Verfahren noch immer zu lange, so dass eine weitere Verbesserung dringend erforderlich ist.

Auf der Ebene der UN dürfte die Zersplitterung des Systems die größten Probleme bereiten. Es gibt neben den grundlegenden Pakten, dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine Vielzahl von spezielleren Instrumenten, die jeweils auch von Sachverständigenausschüssen überwacht werden. Dies bedeutet für die nationalen Ministerien eine sehr große Belastung, da sie für eine Vielzahl von Komitees in regelmäßigen Abständen Berichte erstellen müssen und oftmals ähnliche Fragen zu beantworten haben. Dass Berichte daher oftmals gar nicht eingereicht werden und das Kontrollsystem leerläuft, dürfte auch eine Folge dieser Vervielfachung von Berichtspflichten sein. Außerdem ist bei einem derartigen Nebeneinander der verschiedenen Kontrollsysteme auch nicht zu vermeiden, dass sie sich bei der Einschätzung der Probleme in den Mitgliedsländern immer wieder widersprechen. Die in diesem Zusammenhang notwendige Reform wurde schon lange eingefordert, scheint aber nur schwer zu realisieren sein.

Ein Beitritt des EuGH zum System der EMRK wird von Art. 6 Abs. 2 EUV gefordert und würde zu einer Verbesserung des Menschenrechtsschutzsystems auf europäischer Ebene beitragen. Gegenwärtig sind Divergenzen zwischen der Menschenrechtsrechtsprechung des EuGH und des EGMR nur schwer aufzulösen; im Grunde ist der einzige Konfliktlösungsmechanismus der Dialog. Da sich die den beiden Gerichtshöfen gestellten Fragen aber in vielen Bereichen überschneiden und Grundverständnis und Herangehensweise nicht immer identisch sind, ist die Gefahr, mit widersprüchlichen Entscheidungen zu einer Verunsicherung der nationalen Gerichte und damit zu einer Schwächung des Menschenrechtsschutzes insgesamt beizutragen, groß. Probleme haben sich etwa bei der Frage ergeben, welche Gerichte für die Untersuchung der Sach- und Rechtslage bei Entführungen von Kindern durch ihre Eltern von einem Land ins andere zuständig sind. Derartige Divergenzen können in der Praxis zu großen Unsicherheiten führen; im konkreten Fall

---

konnte das Problem mit Rechtsprechungsanpassungen gelöst werden.<sup>9</sup> Mit einem Beitritt des EuGH zur EMRK hätte der EGMR in Fragen, die den Menschenrechtsschutz betreffen, grundsätzlich – nach Anhörung des EuGH – das letzte Wort. Damit würde in diesem Verhältnis ein guter Konfliktlösungsmechanismus geschaffen. Eben dies war auch von den Mitgliedsstaaten der EU mit Art. 6 Abs. 2 EUV intendiert. Die große Verzögerung dieses Prozesses ist bedauerlich.

*Was sind die Ursachen für die immer weiter steigende Anzahl von nicht umgesetzten Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und welche Möglichkeiten gibt es die Probleme der Nicht Umsetzung insbesondere mit Blick auf zunehmenden Autoritarismus unter den Europaratmitgliedern anzugehen? (BÜNDNIS/DIE GRÜNEN)*

In der Tat war die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den ersten Jahrzehnten seiner Arbeit nur in wenigen Ausnahmefällen – etwa bei der Umsetzung von gegen die Türkei ergangenen und Zypern betreffenden Urteilen<sup>10</sup> – ein Problem, während in der Gegenwart viele Mitgliedsstaaten der Konvention bei der Umsetzung der Urteile nicht nur säumig sind, sondern sich der Erfüllung ihrer völkervertraglichen Pflichten grundsätzlich widersetzen oder sie einfach ignorieren.

Grundsätzlich ist das Implementierungssystem effektiv, da der Ministerrat als politisches Gremium eingeschaltet wird und die Fälle einzeln nachhält; auf der Datei hudoc.execution<sup>11</sup> ist zu jeder einzelnen Entscheidung der *Status quo* der Umsetzung abfragbar. Werden wichtige Urteile über lange Zeit nicht oder nicht ausreichend umgesetzt, gibt es die Möglichkeit, eine „enhanced procedure“ zu beschließen und sich damit auf die Umsetzung vorrangig zu konzentrieren. Mit Art. 46 Abs. 4 EMRK steht zudem ein Verfahren zur Verfügung, mit dem der Ministerrat – auf der Grundlage einer Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliedsstaaten – dem Gerichtshof die Frage einer adäquaten Umsetzung eines Urteils vorlegen kann. Ist die Antwort negativ, besteht die Möglichkeit, den Staat aus dem Europarat auszuschließen. Dieses Verfahren ist bisher zweimal angewandt worden, zum einen im Fall des Bloggers und potentiellen Präsidentschaftskandidaten Mammadov, der über Jahre in Aserbeidschan willkürlich inhaftiert wurde,<sup>12</sup> und zum anderen im Fall des Kulturmäzen Kavala, dessen Inhaftierung vom Gerichtshof gleichermaßen als Ausdruck staatlicher Willkür und damit als gravierende Menschenrechtsverletzung beurteilt wurde.<sup>13</sup> Mammadov wurde in etwa zeitgleich mit dem Urteil des Gerichtshofs freigelassen; eine Umsetzung des Urteils im Fall von Kavala ist nicht in Sicht.

Die Gründe für die Nicht-Umsetzung der Urteile sind vielfach.

Zum einen wurden mit der Erweiterung des Europarats eine Reihe von Staaten aufgenommen, deren Rechtssysteme im Grunde die Einhaltung der Konventionspflichten nicht wirklich sicherstellten, deren Einbeziehung aber aus politischen Gründen für notwendig erachtet wurde (z.B.

---

<sup>9</sup> EGMR (GK) X. v. Lettland, Urteil vom 26.11.2013, Nr. 27853/09.

<sup>10</sup> Insbesondere EGMR Loizidou v. Türkei, Urteil vom 18.12.1996, Nr. 15318/89.

<sup>11</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECDocumentTypeCollection%22:\[%22CEC%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECDocumentTypeCollection%22:[%22CEC%22]}) (letzter Abruf 23.11.2022);

<sup>12</sup> EGMR (GK) Ilgar Mammadov v. Aserbeidschan, Urteil (Art. 46 Abs. 4 EMRK) vom 25.5.2019, Nr. 15172/13.

<sup>13</sup> EGMR (GK) Kavala v. Türkei, Urteil (Art. 46 Abs. 4 EMRK) vom 11.7.2022, Nr. 28749/18.

---

Russland, Aserbeidschan). Aus diesen Staaten kommen (für Russland: kamen) prozentual besonders viele – und oftmals gravierende – Menschenrechtsbeschwerden. Den hohen Eingangszahlen entsprechen die niedrigen Erledigungszahlen; Fortschritt ist nicht wirklich feststellbar.

Daneben gibt es das Phänomen, das unter dem Begriff „principled resistance“ (Widerstand aufgrund grundsätzlicher Erwägungen) in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert wird.<sup>14</sup> Dies bedeutet, dass verschiedene Mitgliedsstaaten der Meinung sind, dass der Gerichtshof bei der Auslegung bestimmter Konventionsartikel *ultra vires* handle und im nationalen Rechtssystem Reformen erzwingen wolle, die nicht von der Zustimmung zur EMRK gedeckt seien. Vorreiter bei dieser Argumentation war die Russische Föderation, die diese Abwehrhaltung zuerst auf gesetzlicher und dann auf verfassungsrechtlicher Ebene abgesichert und festgelegt hat, dass in Zweifelsfällen das russische Verfassungsgericht zu entscheiden habe, ob Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umgesetzt werden könnten.<sup>15</sup> Eine ähnliche Haltung hatte aber zuvor bereits Großbritannien eingenommen und sich der Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs zum Gefangenenwahlrecht aus grundsätzlichen Erwägungen (Stichwort „parliamentary sovereignty“) widersetzt.<sup>16</sup> Ein anderes Beispiel in diesem Zusammenhang ist Polen, das sich weigert, die Urteile, die die Justizreform in Polen betreffen, umzusetzen. Deutschland hat die Urteile bisher korrekt umgesetzt; allerdings wird vielfach diskutiert, dass das Bundesverfassungsgericht eine „Hintertür“ offengelassen und judiziert hat, dass im Konfliktfall zwischen verbindlichen Urteilen des Gerichtshofs und Normen, die die nationale Verfassungsidentität schützen, letztere Vorrang haben müssten.<sup>17</sup>

Schließlich kann die Umsetzung der Urteile auch an praktischen Problemen scheitern. So sah sich die Ukraine zur Umsetzung einer sehr großen Zahl von Urteilen, mit denen staatliche Zahlungen eingefordert wurden, über lange Jahre schlicht nicht in der Lage.

Schließlich können vom Gerichtshof eingeforderte Reformen auch am politischen Widerstand scheitern.

Diese Entwicklungen hängen in der Tat auch mit dem zunehmenden Autoritarismus in den Mitgliedsstaaten des Europarats zusammen, insbesondere mit der Betonung der nationalen Entscheidungsmacht und der Geringschätzung der Bedeutung des Menschenrechtsschutzes und der internationalen Zusammenarbeit.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, inwieweit die Nicht-Umsetzung der Urteile schon ein Ausmaß erreicht hat, bei dem Autorität und Akzeptanz des Systems in Frage gestellt wird. In der Gegenwart dürfte dies noch nicht der Fall sein; allerdings gibt die Entwicklung Anlass zur Sorge.

Bei der als „principled resistance“ anzusprechenden Haltung der Mitgliedsstaaten sollte die Politik schneller und entschlossener reagieren. Im Fall von Russland hätte man aufgrund der völkerrechtswidrigen Gesetzgebung die Nicht-Umsetzung von Urteilen nicht stillschweigend tolerieren, sondern mit einem Verfahren nach Art. 46 Abs. 4 EMRK reagieren sollen. Dies hätte es Russland schwerer gemacht, den Schein eines konventionskonformen Verhaltens aufrechtzuerhalten und gleichzeitig massive Repressionsmaßnahmen gegen die Zivilgesellschaft einzuleiten. Auch die

---

<sup>14</sup> Vgl. Marten Breuer (Hg.), *Principled Resistance to ECtHR Judgments – a New Paradigm?* Springer 2019.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Angelika Nußberger, *The European Court of Human Rights*, Oxford University Press 2020, S. 178 ff.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 176 ff.

<sup>17</sup> BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2004 - 2 BvR 1481/04.

fehlende Reaktion auf die Abwehrhaltung von Großbritannien hat dem Gerichtshof geschadet. Konkret sollte man bei Polen überlegen, ein entsprechendes Verfahren einzuleiten. Hier könnten auch die Bundestagsabgeordneten, die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sind, die Initiative ergreifen. Allerdings ist auch zu bedenken, dass das Verfahren nicht „verbraucht“ werden darf. Es wäre sehr negativ, wenn es weitere Rückschläge wie im Fall von Kavala gäbe und Urteile des Gerichtshofs, die nach Art. 46 Abs. 4 EMRK ergangen sind, folgenlos bleiben.

*Die Krisenherde der Welt nehmen zu, mit ihnen die Menschenrechtsverletzungen und menschenrechtswidrige Regime. Damit steigt auch der Bedarf an Aufklärung durch den UN-Menschenrechtsrat. Dieser wird durch nationale Zuwendungen finanziert und besteht aus 47 Mitgliedsstaaten, darunter einige, die Menschenrechte und ihre Verpflichtungen diesbezüglich anders verstehen als die freien Demokratien. Es gibt dahingehend die Besorgnis, dass der Einfluss dieser Mitgliedsstaaten sich nachteilig auf die Fähigkeit des UN-Menschenrates auswirkt, die Menschenrechte voll zu verteidigen. Wie kann man vor dem Hintergrund der aktuellen internationalen Lage das UN-Menschenrechtssystem stärken, um Menschenrechte weltweit effektiv zu schützen? (FDP)*

Der UN-Menschenrechtsrat wurde im Jahr 2006 grundlegend reformiert. Aber noch immer wird seine Tätigkeit, insbesondere aufgrund seiner Zusammensetzung, mit großer Skepsis gesehen, da in der Tat auch Staaten Mitglieder sein können, deren Politik mit Blick auf die Einhaltung der Menschenrechte eine eher abschreckende Wirkung hat. Allerdings hat er in letzter Zeit zweimal bewiesen, dass er in extremen Fällen handlungsfähig ist, zum einen bei der Suspendierung der Mitgliedschaft der Russischen Föderation nach dem Angriffskrieg gegen die Ukraine,<sup>18</sup> zum anderen beim Beschluss, einen Sonderberichterstatter für die Russische Föderation einzusetzen.<sup>19</sup> Nachdem die Reform erst vergleichsweise kurze Zeit zurückliegt und sehr viel weitergehende Vorschläge, insbesondere auch mit Blick auf die Zusammensetzung des Gremiums, sich nicht durchsetzen konnten, ist nicht davon auszugehen, dass in kurzer Zeit schon wieder eine Reform angestoßen werden könnte. Dies bedeutet, dass man mit dem UN-Menschenrechtsrat, so wie er sich gegenwärtig darstellt, auch in Zukunft arbeiten müssen. Kritik an der Unzulänglichkeit der Reform ist daher sinnvoll und richtig, darf aber nicht dazu führen, das Gremium zu delegitimieren, da es immerhin gezeigt hat, dass es in Extremfällen eingreifen kann.

Stärken ließe sich das UN-System, wie bereits ausgeführt, durch eine bessere Zusammenarbeit mit den regionalen Menschenrechtsschutzsystemen, durch eine Vermeidung von Überschneidungen und Widersprüchlichkeiten in der Arbeit der (zu) vielen Sachverständigenkomitees und durch eine Entpolitisierung, die die Frontstellung (insbesondere zwischen den Staaten des „Westens“ und dem „globalen Süden“) durchbricht.

## **Mögliche Folgen systemischer Konkurrenz**

<sup>18</sup> <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782> (letzter Abruf 23.11.2022).

<sup>19</sup> <https://www.ohchr.org/en/news/2022/10/human-rights-council-adopts-six-resolutions-appoints-special-rapporteur-situation> (letzter Abruf 23.11.2022).

---

*Wie verhalten sich partikularistische Ansätze der Außenpolitik - feministisch, wertebasiert, regelbasiert - im Verhältnis zu universellen und inklusiven Herangehensweisen (Multilateralismus) hinsichtlich der Möglichkeit einer neuen Blockkonfrontation? (DIE LINKE.)*

Es wäre zu klären, inwieweit eine wertebasierte oder regelbasierte Außenpolitik in gleicher Weise wie eine feministische Außenpolitik als „partikularistisch“ zu charakterisieren wäre. Soweit sich „Werte“ und „Regeln“ auf die Menschenrechte insgesamt beziehen, wäre dies – zumindest mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte – zu verneinen.

Im Übrigen ist eine partikularistische Außenpolitik nur dann ein Problem, wenn damit auch eine partikularistische Menschenrechtspolitik einhergeht. Voraussetzung für einen effektiven Schutz der Menschenrechte ist Sensibilität für alle Gefährdungen und nicht ein auf einzelne Gefährdungen reduzierter Fokus. So betreffen im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die gravierendsten Menschenrechtsverletzungen, die unter Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) und Art. 3 EMRK (Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung) fallen, in der Regel junge Männer, die grundsätzlich nicht zu einer vulnerablen Gruppe gehören, die aber, wenn sie in Polizeigewahrsam oder Haft sind, dennoch besonders gefährdet sind. Dies gilt es ebenso zu sehen wie Menschenrechtsverletzungen von Menschen mit Behinderungen, Frauen oder Migranten, auf deren Rechte eine partikularistische Sicht oftmals gerichtet ist.

Eine neue „Blockkonfrontation“ hat sich ansatzweise bei besonders forcierten Weiterentwicklungen der Menschenrechte herausgebildet. Dabei ist zu beobachten, dass einzelne Länder, die sich insoweit als „Vorreiter“ sehen, neue Entwicklungen in der Regel als positiv aufgreifen, während sich andere Länder dem nicht anschließen. Es ist nicht abzustreiten, dass damit eine Gefährdung der Universalität der Menschenrechte verbunden ist.<sup>20</sup> Vor diesem Hintergrund ist es immer wieder wichtig, sich über den Inhalt der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der beiden UN-Pakten zu verständigen.

*Inwiefern sind bei einer möglichen Orientierung auf „systemischen Wettbewerb“ oder „systemische Konkurrenz“ Auswirkungen auf wirtschaftliche und andere zwischenstaatliche Beziehungen zu erwarten, die sich unter Bedingungen des Multilateralismus in den vergangenen Jahrzehnten etabliert haben, wobei insbesondere relative Verluste und Nachteile für die Volkswirtschaften der Europäischen Union im Vergleich zu anderen großen Wirtschaftsmächten wie den USA, Russland und China zu berücksichtigen wären. (DIE LINKE.)*

Folgert man aus der Orientierung auf „systemischen Wettbewerb“ oder „systemische Konkurrenz“, dass man Wirtschaftsbeziehungen zu Staaten, die nicht das gleiche Menschenrechtsschutzniveau garantieren, abzubrechen hat, würde das sicherlich Verluste und Nachteile für Volkswirtschaften nach sich ziehen, die andere Staaten, die diese Konsequenz nicht ziehen, nicht zu gewärtigen haben. Allerdings scheint es nicht nötig zu sein, hier ein Schwarz-Weiß-Szenario zu entwerfen. Sicherlich sollte es rote Linien bei Kooperation und Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaft geben – diese sind mittlerweile auch schon weitgehend anerkannt. So ist die Einhaltung gewisser Mindeststandards (z.B. Verbot von Zwangsarbeit) eine *conditio sine qua non* für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Bei anderen Menschenrechtbeschränkungen

---

<sup>20</sup> Vgl. die Antwort zur ersten Frage.

lassen sich aber auch andere Möglichkeiten finden, um zu vermeiden, mit wirtschaftlicher Kooperation negative Entwicklungen zu unterstützen. So kann man Wirtschaftspartner bleiben, sich aber dafür einsetzen, dass es Verbesserung beim Schutz der Menschenrechte gibt.