

Eckart Klein (Hrsg.)

The Duty to Protect and to Ensure Human Rights

Schriftenreihe des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, Band 8

Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin, 2000, 341 S., DM 69,--

Der Band gibt die Beiträge und Diskussionen des Colloquiums des Potsdamer Menschenrechtszentrums im Juli 1999 zum Thema Schutz der Menschenrechte gegenüber privaten Eingriffen wieder. Das Buch folgt dem namhaft besetzten Colloquium in Ansatz und Aufbau: Die Beiträge untersuchen die Schutzpflichten des Staates in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen, in der EG/EU sowie in den regionalen und globalen Menschenrechtssystemen der EMRK, AMRK, Folterkonvention und IPBPR. Den Beiträgen folgen Kommentare und die Zusammenfassungen der Diskussionen. Die Beiträge zur nationalen Ebene behandeln staatliche Schutzpflichten im Verfassungsrecht Deutschlands (Graßhof, Sachs), der USA (Kelley), Israels (Kretzmer, Nolte) und der osteuropäischen Staaten (Brunner). In allen Rechtsordnungen waren es die Gerichte, die über die klassischen Abwehrrechte hinaus auch Schutzpflichten des Staates entwickelten. Dabei stand das Recht auf Leben im Vordergrund. Der Überblick von *Brunner* über die Entwicklung der Schutzpflichten in den osteuropäischen Staaten zeigt aber auch andere Ansätze, z.B. die Herleitung aus einer Umweltschutzbestimmung (S. 78 f.).

Nach der Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (*Graßhof*) ist das Verhältnis der Abwehrrechte zu den Schutzpflichten inkongruent, da nicht aus jedem Abwehrrecht auch eine entsprechende Schutzpflicht bzw. ein subjektives Recht folgt (S. 43 f.). *Sachs* weist auf die dogmatischen Schwierigkeiten hin, die aus den Schutzpflichten folgen, z.B. wenn sie als Eingriffsermächtigung in schrankenlose Grundrechte dienen (S. 64 ff.). Sowohl *Graßhof* als auch *Sachs* weisen auf die Änderung der Funktion des Gerichts hin, die sich aus der Kontrolle der Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht ergibt (S. 42, 69). Dies erklärt möglicherweise auch den eher niedrigen Standard, den das BVerfG für die Erfüllung der Schutzpflicht genügen läßt (S. 48) und die Argumente von *Sachs* für *judicial self-restraint* in diesem Bereich (S. 70).

Vor diesem Hintergrund ist die positive Sicht verständlich, die *Kelley* aus der Rechtslage in den USA gewinnt. Wegen der Betonung der föderalen Struktur der Verfassung gibt es auf Bundesebene keine Gesetzgebungskompetenz, um den Bürger vor privaten Eingriffen in seine Bürgerrechte zu schützen (S. 98 f.). Die Ratifikation des IPBPR verleiht zwar eine entsprechende Bundeskompetenz, jedoch wird nach Ansicht Kelleys die Umsetzung politisch schwierig werden. Die Verfassung legt auch den einzelnen Bundesstaaten keine Schutzpflicht auf (S. 121 ff.). Der Schutz vor privaten Eingriffen erfolgt daher aufgrund von politischen Entscheidungen in Gestalt einer Vielzahl von einzelnen Gesetzen (vor allem zum Diskriminierungsverbot). *Kelley* hält die Möglichkeit flexibler Lösungen, die sich daraus ergibt, für besser als die Festlegung auf Verfassungsprinzipien durch demokratisch nicht legitimiertes Richterrecht (S. 129 ff.). In ähnlicher Weise behandeln die Beiträge von *Kretzmer* und *Nolte* zum israelischen Recht die Ausgestaltung der Schutzpflichten

durch Einzelgesetze (S. 144 ff., S. 158) trotz der eher restriktiven Schutzpflichten (S. 141 f., S. 158).

Auf regionaler und globaler Ebene untersuchen die Beiträge Entwicklung, Inhalt und Grenzen der staatlichen Schutzpflichten im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention (*Wildhaber, Ress, Bernhardt*), der Europäischen Union (*Hilf / Staebe*), der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (*Kokott*), der Folterkonvention (*Mavrommatis, Karl*) und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (*Klein, Dupuy*).

Am wenigsten entwickelt sind nach Hilf und Staebe die Schutzpflichten auf der Ebene der EG/EU. Nach Analyse der dürftigen Vertragsbestimmungen und Rechtsprechung, vor allem der Entscheidung des EuGH im Fall *Französische Landwirte*, argumentieren sie dennoch für das grundsätzliche Bestehen einer Schutzpflicht der EG/EU innerhalb ihrer Kompetenzen hinsichtlich der Grund- bzw. Menschenrechte (S. 224 ff.). Man wird sehen, ob der EuGH die Grundrechtscharta zum Ausgangspunkt für eine entsprechende Entwicklung nehmen wird.

In den übrigen Beiträgen kommt der vergleichende Ansatz des Buches besser zur Geltung, da bestimmte dogmatische und praktische Probleme in allen Menschenrechtssystemen auftauchen und als roter Faden dienen können. Weitgehender Konsens besteht darüber, daß grundsätzlich aus allen Menschenrechten eine Schutzpflicht folgen kann, wobei sich Abwehrrecht und Schutzpflicht überschneiden können (S. 209, 231, 292, 321). Für *Ress* sind Schutzpflichten grundsätzlich nur den absolut geschützten Rechten inhärent. Jedenfalls folgt für ihn aus den absoluten, naturrechtlich begründeten Rechten eine weitergehende Schutzpflicht (S. 169 f.). Der Inhalt der Schutzpflicht läßt sich nicht als abstrakter Standard festlegen, sondern nur fallorientiert (S. 231 f., 314). Gleiches gilt für die Schranken der Schutzpflicht (S. 181, 195, 316) und für die Frage, ob sich aus Schutzpflichten auch subjektive Rechte ergeben (S. 168, 276, 316). Auffällig ist die Bedeutung der Verfahrensrechte in allen Menschenrechtssystemen, vor allem der Untersuchungspflicht des Staates (S. 170, 257 ff., 284 f., 308) und Beweislastumkehr (S. 246, 316). Konkret verlangt die Schutzpflicht in vielen Fällen außerdem strafrechtliche Sanktionen für Verletzungen durch Private (S. 173, 248, 266 ff., 293, 308). Daraus ergeben sich Probleme hinsichtlich der Rechtssicherheit und des *nulla poena*-Prinzips (S. 231, 316, 327).

Einigkeit besteht unter den Autoren, daß der Standard der Schutzpflicht für neue Staaten in der EMRK oder EU nicht niedriger sein soll. Bestehende Unterschiede können vielmehr im Rahmen des Bewertungsspielraums der Staaten berücksichtigt werden (S. 28, 232 f.). Weiterhin wird diskutiert, ob und inwieweit sich die Schutzpflicht über das Staatsgebiet hinaus erstreckt (S. 188, 311, 323, 327 f.).

Insgesamt bietet das Buch eine sehr gute Bestandsaufnahme zu den staatlichen Schutzpflichten auf den wichtigsten Ebenen des Menschenrechtsschutzes. Ein Schönheitsfehler ist dabei das Lektorat dieses in englischer Sprache erschienenen Bandes. Es gibt mehr als eine Handvoll Stellen, die den Eindruck vermitteln, das Buch sei nicht hinreichend Korrektur gelesen worden. Inhaltlich werden die gut gegliederten Aufsätze jedoch dem Anspruch des Buches gerecht, eine vergleichende Perspektive zu bieten. Dazu tragen auch die Zusam-

menfassungen der Diskussionen bei. Schon jetzt bestehen divergierende Standards unter den verschiedenen Menschenrechtssystemen in Bezug auf Auslieferung und Abschiebung (S. 188 ff., 282 ff., 286). Über die Bestandsaufnahme hinaus bietet das Buch daher einen lesenswerten Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung der Schutzpflichten und ihrer Abstimmung unter den verschiedenen Menschenrechtssystemen.

Ralph Czarnecki, Berlin

Stefan Simon

Autonomie im Völkerrecht

Ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker
Nomos Verlag, Baden-Baden, 2000, 149 S., DM 48,--

Die Forderung nach Autonomie seitens ethnischer Gruppen ist aktueller denn je: Nicht nur in Europa, am Beispiel des Kosovo, wird dies deutlich, sondern auch in Lateinamerika, Asien und Afrika werden die Autonomieforderungen immer lauter. Die Autonomie wird oftmals als der einzige Ausweg aus staatlicher Unterdrückung oder Bevormundung betrachtet. Die Bereitschaft der Staaten, solchen Forderungen nachzukommen, ist in der Regel mehr als zögerlich, aus bekannten Gründen: wird die Autonomie erst gewährt, liegt die Sezession nicht mehr fern, so die Befürchtung der Regierungen.

Die Frage, die Stefan Simon in seiner Bearbeitung der „Autonomie im Völkerrecht“ aufwirft, betrifft jedoch nicht die politische Forderung, sondern er untersucht vielmehr, inwieweit geltende Völkerrechtsnormen einschließlich des Völkergewohnheitsrechts, also Quellen gemäß Art. 38 I lit. a) und b) IGH-Statut, einer kulturellen Gruppe das Recht auf Autonomie gewähren können und was gegebenenfalls dessen Inhalt ist.

Mit solidem juristischem Handwerkszeug werden zunächst die vorhandenen Normen untersucht, aus denen sich ein solches Recht möglicherweise ableiten lässt. Der Aufbau erinnert allerdings zumindest in seinem ersten Teil an Untersuchungen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker: Betrachtung einschlägiger Normen der UN-Charta (Art. 1 Ziff. 2, Art. 55), die Kapitel XI – XIII der UN-Charta (Dekolonisierungsprozesse), die „Friendly Relations“-Deklaration aus dem Jahr 1970, die Artikel 1 der Menschenrechtspakte von 1966 (vgl. den Aufbau bei Karl Doehring, in: Bruno Simma (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Vereinten Nationen, 1991, nach Art. 1), während im darauf folgenden Abschnitt in Abgrenzung zum Selbstbestimmungsrecht der „Völker“, Minderheitenrechte und Rechte von Urvölkern näher untersucht werden. Abschließend wird das Völkergewohnheitsrecht betrachtet.

Zunächst untersucht der Autor das Recht auf Selbstbestimmung der Völker nach Art. 1 Ziff. 2 und Art. 55 der UN-Charta. Die Auslegung nach Wortlaut, Teleologie, Systematik und Historie ergibt jedoch recht schnell: Ein „Recht auf Autonomie“ lässt sich aus diesen