
Die Universalität der Menschenrechte aus der Sicht ihrer internationalen Hüter

Georg Nolte

Wie universell sind Menschenrechte? Wieweit lassen sie Raum für kulturelle Vielfalt? Diese Fragen kann man sehr grundsätzlich stellen. Es gibt aber auch Instanzen, die sie sehr konkret beantworten müssen. Das sind die international eingesetzten Hüter der Menschenrechte, also etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder der UN-Menschenrechtsausschuss nach dem Pakt über politische und bürgerliche Rechte. Bei solchen Instanzen manifestieren sich Grundsatzfragen am Einzelfall. Die Praxis solcher Instanzen zeigt aber auch, dass die Grundsatzfragen durch die Betrachtung von Einzelfällen entschärft werden können und sollten.

Klar ist: Menschenrechte setzen kultureller Vielfalt insofern Grenzen, als sie universell gelten und nicht ohne weiteres unter Berufung auf „Kultur“ relativiert werden können. Zur Zeit der Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 hatten sich zwar einige asiatische Staaten um ein kulturrelativeres Verständnis der Menschenrechte bemüht. Seitdem haben alle Staaten auf UN-Ebene allerdings immer wieder bekräftigt, dass Menschenrechte allgemein gelten und unteilbar seien.¹ Bestimmte kulturell begründete Praktiken, etwa Witwenverbrennungen, können also nicht gerechtfertigt werden. Allerdings beantwortet die grundsätzliche internationale Einigkeit über die Universalität und den Vorrang der Menschenrechte noch nicht

die Frage, ob bzw. wieweit Menschenrechte Raum für kulturelle Besonderheiten lassen. Diese Frage manifestiert sich für internationale Menschenrechtsinstanzen auf begrenzteren und scheinbar rechtstechnischeren Ebenen:

Die wichtigste rechtstechnische Ebene, auf der die Debatte über die Kulturrelativität der Menschenrechte im Einzelfall ausgetragen wird, liegt in dem mehr oder weniger großen „Einschätzungsspielraum“ (*margin of appreciation*), den internationale Instanzen den Staaten zubilligen, wenn es um die Einschränkung von Menschenrechten geht. Im Prinzip können Staaten damit vielfältigen kulturellen Vorstellungen rechtlich Geltung verschaffen. Dies wurde etwa im Fall Otto-Preminger-Institut deutlich, in dem die Staatsanwaltschaft im österreichischen Bundesstaat Tirol einen Film mit dem Titel „Das Liebeskonzil“ beschlagnahmt hatte. Darin wurden Gott, Maria und Jesus als dekadente und unmoralische Familie dargestellt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erklärte, er dürfe die Tatsache nicht übergehen, dass die überwältigende Mehrheit der Tiroler der römisch-katholischen Religion anhängen.² Die österreichischen Behörden hätten durch die Beschlagnahme des Films den religiösen Frieden zu bewahren und zu verhindern versucht, dass sich einige Menschen als Ziel von unberechtigten und beleidigenden Angriffen auf ihren religiösen Glauben fühlten. Das Urteil weckt im Licht der jüngeren weltweiten Auseinandersetzungen um die sog. Mohammed-Karikaturen allerdings Zweifel, ob er richtig entschieden worden ist.

In der Praxis der internationalen Menschenrechtsinstanzen hat der „Einschätzungsspielraum“ bislang eine eher begrenzte Rolle gespielt. Wie weit der kulturell uniformisierende Anspruch internationaler Menschenrechtsorgane reichen kann, zeigt etwa die Stellungnahme des UN-Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 1994 im Fall Toonen.³ Danach verstößt die Strafbarkeit von Homosexualität

im australischen Bundesstaat Tasmanien gegen das Recht auf Achtung der Privatsphäre. Diese Rechtsauffassung ist für die meisten Europäer zwar nicht überraschend, sie dürfte es allerdings für die ca. fünfzig Vertragsstaaten gewesen sein, welche die Strafbarkeit von Homosexualität im Jahr 1994 gesetzlich vorsahen.

Menschenrechte bedeuten natürlich nicht nur eine – begrenzte – Reduktion kultureller Vielfalt. Soweit sie einzelnen Personen die Freiheit zur Entfaltung ihrer kulturellen Interessen geben, tragen Menschenrechte entscheidend zur kulturellen Vielfalt bei. Das ist etwa der Fall, wenn einem Muslim gegenüber Trinidad und Tobago das Recht zuerkannt wird, auch im Gefängnis weiter seinen Bart tragen zu dürfen, oder wenn Inder in den Niederlanden ihrem Kind einen Hindu-Namen geben dürfen, obwohl dieser nicht niederländisch klingt. Auch wenn man Kultur in erster Linie als ein kollektives Phänomen sieht, ermöglichen die Menschenrechte die Entfaltung kultureller Vielfalt durch die gemeinsame Ausübung individueller Freiheiten. Das gilt besonders für die Religionsfreiheit, die etwa das Recht auf das Tragen religiöser Abzeichen in der Öffentlichkeit umfasst.

„Kulturelle Vielfalt“ ist sogar ein neuer allgemeiner Auslegungsgesichtspunkt, der auch zur Verstärkung von Gruppenrechten und -identitäten dienen kann. Bisher sind Fälle, in denen sich internationale Menschenrechtsinstanzen mit kultureller Vielfalt als möglichem Ziel oder Faktor des Menschenrechtsschutzes ausdrücklich auseinandergesetzt haben, allerdings ausgesprochen selten. Am wichtigsten ist eine Gruppe von Fällen aus dem Jahr 2001, in denen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte über die Frage zu entscheiden hatte, ob es eine Verletzung des Privat- und Familienlebens von Sinti und Roma darstellt, wenn das Vereinigte Königreich nicht genügend Stellplätze für deren fahrende Lebensweise zur Verfügung stellt.⁴ Hier hat der Ge-

richtshof festgestellt, dass unter den Mitgliedstaaten des Europarats ein Konsens im Entstehen begriffen sei, wonach die besonderen Bedürfnisse von Minderheiten nicht nur im Interesse der Minderheiten selbst anerkannt und geschützt werden müssten, sondern auch um eine kulturelle Vielfalt zu bewahren, die für die gesamte Gesellschaft von Wert sei. Zugleich erklärte der Gerichtshof aber auch, dass dieser entstehende europäische Konsens nicht konkret genug sei, um klare Maßstäbe in bestimmten Situationen bereitzustellen. Obwohl der Gerichtshof die Beschwerden damit im Ergebnis zurückwies, hat er doch eine ganz wichtige Erkenntnis formuliert: Kulturelle Vielfalt *in abstracto* mag in aller Regel zwar nicht von interessierten Individuen durchgesetzt werden können, sie ist als menschenrechtlich relevante Zielvorstellung in Europa aber doch so weit akzeptiert, dass sie als Rechtfertigung für staatliches Handeln dienen und eine allgemeingehaltene staatliche Schutzpflicht auslösen kann.

Diese Vorstellung kann ganz erhebliche Konsequenzen haben. Danach könnte ein Staat die Autonomie ethnischer oder religiöser Gruppen unter Berufung auf den Schutz kultureller Vielfalt so weit anerkennen, dass er ihnen erhebliche Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsbefugnisse gegenüber ihren Mitgliedern gibt. Genau dies hatte die Refah-Partei in der Türkei gefordert, nämlich die Einführung der Scharia für alle Muslime und die Anwendung ihres jeweiligen eigenen Rechts auf alle anderen religiösen Gruppen. Maßgeblich wegen dieser Forderung wurde Refah dann vom türkischen Verfassungsgericht verboten. Die Partei berief sich vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dann auf das Demokratieprinzip und die Religionsfreiheit. Der Gerichtshof widersprach:⁵ Ein solches Modell des Rechtspluralismus sei unvereinbar mit der Konvention, weil „es die Rolle des Staates als Garant der individuellen Rechte und Freiheiten und als unparteiischer Gewährleister der Praxis der verschiedenen Glaubensrichtungen und Religionen in einer demo-

kratischen Gesellschaft abschaffen würde“. „Solch ein System“, so der Gerichtshof, „würde unbestreitbar den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Bezug auf den Genuss öffentlicher Freiheiten zwischen Einzelpersonen verletzen, einen der fundamentalen Grundsätze der Demokratie.“ Mit der Refah-Entscheidung hat der EGMR also einer bestimmten Form des gruppenorientierten Rechtspluralismus unter Berufung auf Menschenrechte und Demokratie eine Absage erteilt. Es ist bemerkenswert, dass er dies ausdrücklich auch für den Fall getan hat, dass die Mitgliedschaft in der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Gruppe freiwillig ist. Diese Tendenz könnte sich jedoch wieder relativieren, wenn der Gerichtshof über das Recht bestimmter kulturellen Gruppen auf die Einrichtung einer eigenen Schiedsgerichtsbarkeit im Bereich des Familienrechts entscheiden müsste. Zusammengesehen zeigen die Sinti und Roma-Fälle einerseits und der Refah-Fall andererseits die gegenwärtigen Möglichkeiten und Grenzen einer Berücksichtigung des Begriffs der kulturellen Vielfalt im europäischen Menschenrechtsschutz.

Internationale Menschenrechtsinstanzen werden sich angesichts von Fällen wie den geschilderten nicht selten in einem Dilemma sehen. Solchen Dilemmata können sie meist nur entgehen, wenn sie einzelfallorientiert überprüfen, ob eine Politik oder eine Maßnahme jeweils bona fide und nichtdiskriminierend gewählt und umgesetzt worden ist. Ein plastisches Beispiel ist die Stellungnahme des UN-Menschenrechtsausschusses zum Kopftuchverbot an der Universität Taschkent. In diesem Fall hat der Ausschuss eine Verletzung der Religionsfreiheit der Beschwerdeführerin festgestellt, weil Usbekistan das Kopftuchverbot nicht genauer begründet habe.⁶ Bekanntlich ist der EGMR im gleichen Jahr im gleichliegenden Fall Leyla Sahin zu einem umgekehrten Ergebnis für die Universität Istanbul gelangt, allerdings nach gründlicher Prüfung der vertretbaren türkischen Begründung.⁷

Ein einzelfallorientierter Begründungsstil internationaler Menschenrechtsinstanzen hat natürlich den Nachteil, dass die Entscheidung in ähnlichen Fällen schwer vorhersehbar wird. Bei genauerer Betrachtung ist dies allerdings eine kaum vermeidbare Folge des Dilemmas, in dem sich internationale Instanzen befinden: Menschenrechtsverträge erheben einen vereinheitlichenden Anspruch gegenüber kultureller Vielfalt. Nehmen die Instanzen diesen Anspruch so ernst, wie dies ein innerstaatliches Verfassungsgericht tut, besteht die Gefahr, dass ihre Entscheidungen von vielen Staaten und Gruppen wie das Bett des Prokrustes, also als unakzeptabel empfunden werden. Berücksichtigen die Instanzen dagegen die besonderen lokalen Verhältnisse und gewähren den nationalen Stellen eine zu große *margin of appreciation* könnten die Menschenrechte auf ein zahnloses gemeinsames Minimum sinken und ihre Universalität verlieren. Der Mittelweg zwischen diesen beiden Gefahren ist die möglichst stark am Einzelfall orientierte Begründung. Letztlich muss es darauf ankommen, ob die angegriffene Entscheidung im gegebenen Fall unter Abwägung der wichtigsten Gesichtspunkte geprüft und *bona fide*, ohne Animosität gegenüber der betroffenen Person oder Gruppe getroffen worden ist. Diese juristische Technik nimmt unter Berufung auf kulturelle Vielfalt so weit wie möglich auf die gegebenen Verhältnisse Rücksicht und wirft über diese aber gleichzeitig auch einen drohenden Schatten zukünftiger Entscheidungen: Formell wird nur sehr begrenzt eingegriffen, in der Sache wird aber ein Signal gegeben. Damit können politische Prozesse in anderen Staaten ausgelöst werden, ihr indirekt in Zweifel gezogenes Recht zu ändern, oder es können entsprechende Entscheidungen nationaler Gerichte angestoßen werden. Zumindest erleichtert ein Präzedenzfall die Begründung im nächsten Fall. Für manche mag diese „Salamitaktik“ unbefriedigend sein. Sie scheint mir aber gerade in diesem

Bereich die einzig praktisch mögliche und auf Dauer weiterführende Methode zu sein.

Staaten haben also zwar grundsätzlich die Wahl, welche Vorstellung von kultureller Vielfalt sie im Rahmen der universell geltenden Menschenrechte verfolgen. In begründeten Fällen können sie auch weitgehende Einschränkungen vornehmen. Ihre Wahl müssen die Staaten aber *bona fide* und nichtdiskriminierend treffen. Internationale Menschenrechtsinstanzen können und sollen Staaten zum Schutz von Gruppenrechten und -interessen anhalten. Sie sollten dies im Bewusstsein ihrer Verantwortung als manchmal einzige Instanz zum Schutz von Minderheitsinteressen gegen Tyranneien der Mehrheit anwenden. Dies erfordert nicht nur einen scharfen juristischen Blick, sondern auch historisch-politisch sensible „richterliche Staatskunst“.

Anmerkungen

¹ So auch in den jüngsten, im Konsens angenommenen Resolutionen der UN-Generalversammlung zu Menschenrechten und kultureller Vielfalt, siehe Resolution vom 7. März 2006, UN Doc. A/RES/60/167; siehe auch General Assembly, UN Doc. GA/10437, sowie die Resolution vom 4. März 2004, UN Doc. A/RES/58/167.

² EGMR, *Otto-Preminger-Institut v. Austria* vom 20. September 1994, Reihe A Nr. 295–A, Rdnr. 56.

³ *Toonen v. Australia*, Beschwerde Nr. 488/1992, 4. Apr. 1994, CCPR/C/50/D/488/1992.

⁴ EGMR, *Chapman v. United Kingdom*, Nr. 27238/95, ECHR 2001–I, S. 41–91.

⁵ EGMR, *Refah Partisi v. Turkey*, Nrn. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, vom 13. Februar 2003, Rdnrn. 90–92 und 116–128.

⁶ UN-Menschenrechtsausschuß, *Hudoyberganova v. Usbekistan*, CCPR/C/82/D/931/2000, 18 January 2005, § 6.2.

⁷ Vgl. EGMR, *Leyla Sahin v. Turkey*, Nr. 44774/98, Urteil vom 10 November 2005.