



Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie

**Institut für
Weltgesellschaft**
www.uni-bielefeld.de/soz/iw

Working Paper 03/2008

**Menschenrechtsschutz in politisch bestimmten
Räumen – zur Effektivität juristischer
Kontrollmechanismen**

Britta Leisering
britta.leisering@uni-bielefeld.de

Britta Leisering

Menschenrechtsschutz in politisch bestimmten Räumen – zur Effektivität juristischer Kontrollmechanismen¹

Abstract In Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechte wird unter Rechtswissenschaftlern den Gerichten als Kontrollmechanismen besondere, fast ausschließliche Bedeutung beigemessen. Die sozial- und politikwissenschaftliche Forschungsliteratur hat hingegen in erster Linie die Wirkung völkerrechtlicher Menschenrechtskonventionen auf Ebene der UNO zum Thema, indem sie zeigt, wie Vertragsratifikationen die Grundlage für politischen Druck der Zivilgesellschaft auf die Staaten schaffen. Dieses Papier möchte beide Fokussierungen etwas aufbrechen, indem einerseits die Ausschließlichkeit der Gerichte als effizienter Kontrollmechanismus angezweifelt wird und andererseits eine auch genuin rechtliche Wirkung der völkerrechtlichen Konventionen durch ihnen beigeordnete rechtliche Kontrollmechanismen (in erster Linie die staatliche Berichtspflicht) untersucht wird. Meine Überlegungen stützen sich auf den europäischen Kontext und werden am empirischen Fall von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Migrationskontrollen in der Transitzone des Pariser Flughafens Charles de Gaulle exemplifiziert. Nachdem die Wirksamkeit der Kontrollmechanismen für diesen Fall verglichen wurde, werden in einem zweiten Teil generellere Überlegungen dazu angestellt, wie sich Unterschiede in der Anerkennung und damit Effizienz der Kontrollmechanismen des Menschenrechts-Rechts rechtssoziologisch erklären lassen.

1. Einleitung

Der Bezug auf Menschenrechte nimmt in den letzten Jahrzehnten stetig zu, sei es in den Medien, durch Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen, in der Politik oder im Recht. Die Menschenrechte sind zu einem globalen Beobachtungsschema avanciert. Dieses Papier beschäftigt sich mit der Frage, wie es angesichts dieser erfolgreichen Semantik um die faktische Umsetzung der Menschenrechte bestellt ist und wovon letztere abhängt. Dabei konzentriert sie sich auf Schutz- und Anspruchsrechte gegen oder an den Staat als Teil der bürgerlich-politischen Menschenrechte.

¹ Dieses Paper wurde in Form eines Vortrags auf dem Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen im September 2008 in Luzern präsentiert. Eine frühere Version wurde auf der Tagung „Menschenrechte in der Weltgesellschaft“ im Juni 2008 in Bielefeld vorgestellt. Ich danke allen Teilnehmern für ihre Kommentare. Weitere Reaktionen und Kommentare sind mehr als willkommen.

Dass Menschenrechtsverletzungen in der Weltgesellschaft die Regel darstellen, und nicht etwa die Ausnahme, ist offensichtlich. In vielen Ländern der Welt besteht weder eine effektive Gewaltenteilung, noch ein unabhängiges Justizwesen. Es liegt auf der Hand, dass in solchen Staaten durch die Abhängigkeit des Rechts von politischer Macht wichtige strukturelle Voraussetzungen für einen effektiven Menschenrechtsschutz fehlen. Forschungen aus dem Bereich des soziologischen und politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus zeigen, dass die globalen Menschenrechte hier zivilgesellschaftlichen Akteuren jedoch noch die Chance bieten, sich semantisch auf die nichteingehaltenen Menschenrechte zu beziehen, um dadurch politischen Druck auszuüben und auf eine Normdurchsetzung hinzuwirken.²

Im westlichen Europa, dem Ort meiner Forschung, scheint es demgegenüber so zu sein, dass die rechtliche Kodierung der Menschenrechte in Verfassungen und völkerrechtlichen Verträgen durch funktionierende Rechtsstaatlichkeit gestützt wird, das heißt ein unabhängiges Justizwesen über die Menschenrechtskonformität staatlicher Handlungen wacht. Währenddessen läuft die weltgesellschaftliche Menschenrechtssemantik auch gerade hier mit und trägt zur Institutionalisierung neuer Menschenrechte bei. Das Bild scheint also erst einmal positiv. Doch auch in Europa, wo der Menschenrechtsschutz weltweit am weitesten ausgebildet ist, treten Menschenrechtsverletzungen und bedeutende Lücken im Menschenrechtsschutz auf. In Westeuropa geschieht dies vor allem im Zuge von Anti-Terrorismusmaßnahmen, in Form von Rassismus und Diskriminierung durch Polizei und Behörden und im Zuge von Migrationskontrollen.³ Hier mangelt es nicht an einer funktionierenden Rechtsstaatlichkeit als strukturelle Bedingung für einen effektiven Rechtsschutz, sondern es sind die Möglichkeiten zu bestimmen, die Menschenrechtsverletzungen durch politische Macht trotz der hohen politisch-rechtlichen Institutionalisierung der Menschenrechte zulassen.

In meiner Dissertation untersuche ich eine dieser Möglichkeiten. Es handelt sich dabei um die politische Nutzung *physischer Räume* zur Ausweitung von Handlungsspielräumen, um menschenrechtlichen Schutzansprüchen auszuweichen. Eine differenzierungs- und systemtheoretisch informierte Analyse, die das Rechtssystem in seinen Funktionslogiken untersucht, dient dabei dazu, die Bedingungen der Möglichkeit einer Aneignung physischer Räume durch politische Macht in den Strukturen des Rechtssystems selbst zu suchen und

² Risse/Ropp/Sikkink 1999, Hafner-Burton/Tsutsui 2005, Cole 2006, Hafner-Burton/Tsutsui/Meyer 2008.

³ Amnesty international 2006.

damit Effizienzgrenzen des Rechts aufzuzeigen. Der Ausgangspunkt meiner Analysen liegt in empirisch beobachtbaren Rechtsverletzungen im Rahmen europäischer Migrationskontrollen. Das Untersuchungsfeld auf das ich mich im Folgenden beziehen werde ist der Raum der *Transitzone des Pariser Flughafens Charles de Gaulle*. Das vorliegende Papier schildert die Situation in der Transitzone mit gesondertem Fokus auf die Effizienz rechtlicher Kontrollmechanismen. In einem ersten Schritt werde ich die Effizienz rechtlicher Kontrollmechanismen am Fall der Rechtsverletzungen in der Pariser Transitzone empirisch prüfen. Dabei geht es um die Möglichkeit des Einklagens subjektiver Rechte bei Gericht sowie um die Wirksamkeit der staatlichen Berichtspflicht als Mechanismus des menschenrechtlichen Völkerrechts am Beispiel des Berichtswesens der UN-Antifolterkonvention. In einem zweiten Schritt werde ich dann generellere Überlegungen dazu anstellen, wie man feststellbare Unterschiede in der Wirksamkeit der Kontrollmechanismen des Menschenrechts-Rechts aus ihren Merkmalen und Funktionsweisen heraus rechtssoziologisch erklären kann.

2. Zur Effizienz rechtlicher Kontrollmechanismen am Fall der Transitzone des Pariser Flughafens Charles de Gaulle

Seit den 1990er Jahren werden in der Transitzone des Pariser Flughafens Charles de Gaulle Ausländer ohne gültige Papiere noch vor der offiziellen Einreise festgehalten. Ziel ist es, die Menschen schon aus dieser Zone heraus wieder abzuschieben, sollten sie nicht zur Einreise berechtigt sein oder einen Asylanspruch geltend machen können. Asylsuchende, die dort festgehalten werden, unterliegen einer verkürzten Verwaltungsprozedur für ihr Asylverfahren, denn für sie besteht ein räumlich gebundenes Sonderasylrecht, das eine schnellere Prüfung der Asylanträge und eine schnellere Abschiebung erlaubt, falls die Asylbegehren als offensichtlich unbegründet eingestuft werden. Die Ausländer können nach französischem Recht bis zu 20 Tage lang in der Transitzone festgehalten und an der Einreise gehindert werden, die ersten vier Tage davon auch ohne richterlichen Beschluss und auf rein administrativer Entscheidung. Nach vier Tagen wird die Legalität des Festhaltens durch einen Haftrichter kontrolliert und dies wird, gegeben des Falls, dass sich die Personen dann noch immer in der Zone aufhalten, nach acht Tagen noch einmal wiederholt. An die 20.000

Menschen pro Jahr werden im Transitbereich und seinen Unterkünften festgehalten und hier werden etwa 97% der gesamten Asylgesuche an französischen Grenzen gestellt.⁴

Es werden seit Jahren Menschenrechtsverletzungen in der Transitzone dokumentiert.⁵ Die im Rahmen des Flughafenverfahrens bereits verminderten Verfahrensrechte werden sehr oft missachtet. Dies betrifft die Missachtung des Rechts auf ein sofortiges Registrieren eines Asylgesuchs im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, des Rechts auf Rechtsbeihilfe und einen Dolmetscher und des Rechts auf Information zum Stand und Ausgang des Verfahrens. Zudem finden Verletzungen basaler Menschenrechte im Sinne von gewaltsamen Übergriffen, psychischem Druck und Erniedrigungen der Migranten durch die Grenzpolizei statt. In erster Linie bei der Abschiebung, bzw. bei wiederholten Abschiebeversuchen, sind die Ausländer physischer Gewalt ausgesetzt, die das legitime Maß der Gewaltanwendung übersteigt. Diese Beobachtungen bilden die Grundlage der folgenden Analysen.

Wie stellt sich die Wirksamkeit rechtlicher Kontrollmechanismen in Bezug auf diese Situation dar? Bedeutend ist zunächst einmal, dass es gerichtlichen Kontrollen zu verdanken ist, dass überhaupt ein Rechtsrahmen für die Migrationskontrollen im Transitbereich existiert, welcher Verfahrens- und Menschenrechte der Migranten explizit berücksichtigt. Denn bis zum Beginn der 1990er Jahre beruhte das Festhalten von Migranten in Transitzonen allein auf Weisungen und Dekreten des französischen Innenministeriums und war gesetzlich nicht geregelt. Dabei wurde von den französischen Behörden argumentiert, die Transitbereiche seien *extritorial*, lägen also als „internationale Zonen“ außerhalb des französischen Staatsgebietes. Diese behauptete Exterritorialität stellte die Geltung der Menschenrechte in diesen Zonen in Frage. Denn juristisch gelten die Menschenrechte (als Grundrechte der Verfassungen oder kodiert in völkerrechtlichen Konventionen, die ein Staat unterzeichnet hat) in der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staates, was klassischerweise als Geltung auf dem jeweiligen staatlichen Territorium interpretiert wird. Es wurde demnach vom französischen Staat versucht, im Fall der Transitzone politische Macht von bestimmten Rechtsbindungen freizustellen, um im Rahmen dieser Migrationskontrollen einen menschenrechtlich ungebundeneren Umgang mit den Ausländern zu ermöglichen.

⁴ Im Jahr 2007 wurden an den französischen Grenzen 3.598 Asylanträge vom Office français de protection des réfugiés et apatrides beschieden (OFPRA, das französische Äquivalent zum deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das für die Prüfung von Asylanträgen zuständig ist), davon wurden etwa 97% im Flughafen Paris Charles de Gaulle gestellt. (Quelle: http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_OFPRA_2007_BD.pdf).

⁵ Anafé 2003, 2007c; Médecins du Monde 2003; Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité 2008, Saisine 2005-20; UN Committee against Torture 2006.

Die erste gerichtliche Kontrolle der Situation in der Transitzone erfolgten auf Initiative von Menschenrechtsorganisationen, die, auf die Lage der Ausländer in der Zone aufmerksam gemacht, mehrere Eilverfahren gegen die Grenzpolizei anstrebten und so bei Gericht vorläufigen Rechtsschutz für bestimmte Personen erwirkten. Dies setzte die Regierung unter Handlungsdruck und führte zur Legalisierung der Verwaltungspraxis im Rahmen eines staatlichen Gesetzgebungsverfahrens. Im Januar 1991 legte die französische Regierung dem Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) einen Gesetzentwurf zur Schaffung eines rechtlichen Rahmens der Migrations- und Einreisekontrollen in den Transitzonen vor. Dieser sah vor, dass Ausländer bis zu 20 Tage lang auf administrative Weisung und ohne richterlichen Beschluss in den Zonen festgehalten werden können. Es stünde ihnen dabei zu jeder Zeit frei, die Transitzone ins Ausland zu verlassen. Die Ausländer sollen über ihre Rechte aufgeklärt werden, ggf. mit Hilfe eines Dolmetschers, und frei mit Personen ihrer Wahl kommunizieren dürfen. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens beurteilte es das französische Verfassungsgericht als nicht verfassungsgemäß, dass Menschen auf bloßer Verwaltungsentscheidung beruhend und ohne rechtliche Prüfung über längere Zeit in einer Transitzone festgehalten werden können. Es wurden gesetzliche Grundlagen für das Festhalten in der Zone, effektive Verfahrensrechte und gerichtliche Kontrollen des Festhaltens gefordert.⁶ Das Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Kontrolle war, dass die Situation in der Transitzone im Juli 1992 per Gesetz rechtlich geregelt wurde und das Festhalten in der Zone seither richterlichen Kontrollen unterworfen ist.⁷

Bevor diese gesetzlichen Regelungen effektiv wurden, wurde von Betroffenen noch eine Klage am *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)* in Straßburg eingereicht. Im Fall Amuur gegen Frankreich, der sich mit dem Problem des Freiheitsentzugs in der Transitzone befasste, bestätigte das vier Jahre später gefällte Urteil im Mai 1996 noch einmal die Rechtsprechung des französischen Verfassungsgerichtes. Juristisch bedeutend ist hier, dass das Argument der Exterritorialität der Transitzonen für den europäischen Raum bestritten und für rechtlich unzutreffend erklärt wurde. So führt der EGMR in der Urteilsverkündung aus, dass internationale Zonen auf Flughäfen trotz ihres Namens nicht extraterritorial sind, sondern zum Hoheitsgebiet des betreffenden Staates gehören, so dass die

⁶ Conseil constitutionnel, Entscheidung v. 25. Febr. 1992, 92-307 DC, Journal officiel de la République française 27.2.1992, S. 30003.

⁷ Auf die entscheidende Rolle, die NGOs in diesem Zusammenhang zur „Mobilisierung“ des Rechts und zur Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit spielten, kann an dieser Stelle leider nicht eingegangen werden. Der durch sie ausgeübte rechtlich-politische Druck zur Legalisierung der Verwaltungspraxis war notwendige Voraussetzung für die erfolgte gerichtliche Kontrolle.

Menschenrechtsgarantien der *Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)* anwendbar sind. Der EGMR verlangte daher noch einmal explizit, dass innerstaatliche Gesetze dem Rechtsstaatsprinzip genügen und gesetzliche Grundlagen für das Festhalten in der Transitzone geschaffen sowie effektiver Zugang zu einem Verfahren und gerichtliche Kontrolle im Falle eines längeren Festhaltens in der Zone sichergestellt sind.⁸

Dass die Situation in der Transitzone rechtlich geregelt und juristisch kontrolliert wird und der französische Staat die Rechtsgeltung der Menschenrechte auch in den Transitbereichen anzuerkennen hat, ist also ein bedeutendes Ergebnis dieser Gerichtsurteile und steht erst einmal für eine effiziente Kontrolle der Politik durch das Recht im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips. Wie sind aber trotz der rechtlich geregelten Lage und der unumstrittenen Menschenrechtsgeltung die oben beschriebenen Rechtsverletzungen über Jahre in großem Ausmaß möglich? Die Möglichkeitsbedingungen dieser Rechtsverletzungen, so meine These, liegen in der politischen Nutzung des *physischen Raumes* der Transitzone als Kommunikationsblockade. Der physische Raum begünstigt starke rechtliche Exklusionserscheinungen, weil durch seine Abgeschlossenheit eine Kommunikation mit der Außenwelt für die Migranten erschwert wird. In ihm werden Handlungsspielräume der Migranten eingeschränkt und der Polizei ausgeweitet.⁹

Die Öffentlichkeit hat zu „internationalen Zonen“ aufgrund ihrer rechtlichen Sonderstellung keinen Zutritt, da dies eine Ausreise aus Frankreich bedeuten würde. Daher gibt es keine Presseberichte oder Fotos dieses Bereiches, die eine bildliche Evidenz im Sinne einer „Beweisbarkeit“ der Rechtsverletzungen in den Terminals des Flughafens liefern könnten. Der vom Innenministerium für einen Zugang akkreditierten NGO *Anafé* ist es nur in polizeilicher Begleitung erlaubt diesen Bereich des Flughafens zu betreten. Sie hat dabei keinen Zugang zu allen Büros und Haftzellen und es ist ihr in der Regel nicht erlaubt, mit den Ausländern zu sprechen. Rechtsanwälten ist der Zugang zur „internationalen Zone“ völlig untersagt. Der einzige Ort, an dem Rechtsberatung geleistet wird und Kontakt zu Anwälten herstellen werden kann, ist das zur Transitzone gehörende Haftzentrum „Zapi 3“ (Zone d’attente pour personnes en instance), in dem die Ausländer untergebracht werden. Die

⁸ European Court of Human Rights, *Amuur v. France*, Case 17/1995/523/609, Urteil: 20.5.1996. Zur Interpretation des Urteils vgl. Kokott 1996.

⁹ In diesem Papier wird auf die Ausführung zugrunde liegender exklusionstheoretischer Annahmen verzichtet. (Zu Inklusion und Exklusion und die Bedeutung von Raum und Körper für starke Exklusionserscheinungen, vgl. Luhmann 2005, Stichweh 2006.). Die darauf basierende kommunikationstheoretische Untersuchung der Exklusionsmechanismen wird hier sehr allgemein gehalten und an ersten empirischen Erkenntnissen orientiert. Genauere Analysen werden an anderer Stelle folgen.

Abschiebungen, bei denen es regelmäßig zur Anwendung physischer Gewalt durch die Grenzbeamten kommt, dürfen nicht durch die NGO beobachtet werden. Zeugnisse der Betroffenen, die die NGO in regelmäßigen Berichten veröffentlicht, werden entweder von der Grenzpolizei nicht kommentiert oder als Einzelfälle heruntergespielt.

Nicht nur ist freier Zugang und öffentliche Kontrolle in der „internationalen Zone“ nicht gegeben, durch die politische Administration wird zudem die Kommunikation nach Außen strukturell behindert oder erschwert. So steht es den Migranten rechtlich zu, mit Personen ihrer Wahl telefonieren zu können und Kontakt zu einem Rechtsbeistand aufzunehmen. Doch diese grundlegenden Rechte können kaum wahrgenommen werden, da die Behörden bei Ankunft der Ausländer in der Regel nicht auf die Möglichkeit einen Telefonanruf zu tätigen hinweisen, die Telefonapparate oftmals absichtlich nicht zugänglich machen und keine Sensibilität unter den Beamten dafür herrscht, dass dies ein grundlegendes Recht der Migranten verletzt.¹⁰ Die Ausländer haben es insgesamt mangels Informationen über ihre Rechte und das Verfahren schwer, dieselben effektiv zu nutzen. Die Beamten beachten oftmals Personen nicht, die Asyl beantragen wollen und registrieren das Asylgesuch nicht. Dokumente, die wichtig sind, um ein Asylgesuch zu stützen, werden konfisziert und nicht an das OFPRA weitergegeben. Die Grenzpolizei ist zudem rechtlich verpflichtet sicher zu gehen, dass die Ausländer die behördlichen Entscheidungen verstehen. Die Dolmetscher sind jedoch zumeist unterqualifiziert, übersetzen in vielen Fällen lediglich per Telefon und klären weniger über das formelle Verfahren auf, als dass sie Hinweise auf den Zeitpunkt und Ort der von der Polizei geplanten Abschiebung geben.¹¹

Die schnelle Abschiebung steht im Mittelpunkt des politischen Interesses. Zwar wird die Rechtsbindung der Politik nicht aktiv in Frage gestellt, doch stellen die Menschenrechte keinesfalls einen bedeutenden Reflexionsgegenstand in der Berufspraxis der Grenzpolizei dar. Zum Zweck der Abschiebung werden vielmehr die Rechtsansprüche der Ausländer vernachlässigt und teilweise aktiv die Wahrnehmung subjektive Rechte erschwert. Dies stellt sich als für die Beamten funktional dar, da sie sich damit Handlungsspielräume eröffnen, um Einwanderungskontrollen effizienter ausüben und Abschiebungen schneller vornehmen zu können, somit also eine vereinfachte Verwaltung der Transitzone gewährleistet wird. Mit Luhmann gesprochen „gewinnt die Polizei in dieser Problemlage ein eigenes System-, Arbeits- und Grenzbewusstsein, von dem aus die Welt des geschriebenen Rechts (...) als

¹⁰ Anafé 2007c, S. 17.

¹¹ Anafé 2007c, S. 16.

Umwelt behandelt und moralisch neutralisiert werden kann.“¹² Der Arbeitserfolg der Polizei wird vom Standpunkt der Zweckorientierung selbst- und durch die höheren Hierarchien fremdbeobachtet.

In Bezug auf die gerichtliche Klage als Kontrollmechanismus des Rechts ist in Hinblick auf diese Situation festzustellen, dass es in den der Klage eigenen Selektionseffekten begründet liegt, dass sich dieser Beschwerdemechanismus im Fall der Transitzone faktisch als weitestgehend ineffektiv erweist. Für das Recht selbstverständlich, aber bezüglich der geschilderten Situation problematisch, ist, dass das Rechtssystem auf das *Einklagen* von subjektivem Recht angewiesen ist, um dies in Form von Verfahren zu bearbeiten.¹³ Auch die Gerichte als Entscheidungssysteme des Rechts werden erst aktiv, wenn Irritationen der Umwelt in Form von (Un-)Rechtskommunikationen an sie heran getragen werden (wo keine Klage, da auch kein Richter). Es bleibt also „dem durch eine Rechtsverletzung Beschwerten überlassen, sich zu melden und die Rechtsdurchführung in Gang zu bringen. Die ausbleibende individuelle Aktivität gilt als Symptom eines fehlenden individuellen Interesses.“¹⁴

Betrachtet man die Klage als Informationsprozess, so kann untersucht werden, welche Strukturen den Prozess der Informationsverarbeitung steuern und inwieweit Rechtsverletzungen zur Information und als solche im Rechtssystem weiterverarbeitet werden.¹⁵ Dabei wird deutlich, dass es sich um einen hoch voraussetzungsvollen Prozess handelt und es psychische und soziale Mechanismen sind, die denselben beeinflussen.

Auf Seite der Individuen ist eine angemessene Kenntnis des geltenden Rechts Voraussetzung für das Einklagen bestimmter subjektiver Rechte. Am Fall der Transitzone zeigt sich, dass aufgrund des fehlenden Rechtsbeistandes und der Behinderung freier Kommunikation nach Außen eine solche Rechtskenntnis erschwert und teilweise unmöglich gemacht wird.¹⁶ Zudem verhindert die „totale“ Einbindung in die Verwaltungsorganisation als soziales System, dass

¹² Luhmann 1987, S. 278.

¹³ Luhmann 1993, S. 490, 306, S. 149: „Das Recht stellt sich so dem individuellen Benutzer zur Verfügung unter Abstraktion vom sozialen Kontext seiner Motive, der Pressionen, die auf ihn einwirken, oder umgekehrt: seines Alleingelassenseins.“

¹⁴ Luhmann 1987, S. 271; Luhmann 1993, S. 312, 489, 490: „Subjektive Rechte berechtigen zur Rechtslethargie, zu einem Absentismus der Betroffenen. Sie gewähren nicht nur Freiheiten im Recht, sondern auch Freiheit vom Recht.“

¹⁵ Luhmann 1987, S. 269f.

¹⁶ So sagte ein Betroffener, der in einem Polizeibüro im Flughafengebäude festgehalten wurde, gegenüber der NGO Anafé: Er habe nicht gegessen und nicht getrunken und nicht gewagt, danach zu fragen. Er konnte auch nicht auf die Toilette gehen und habe nicht telefoniert, *denn er wusste nicht, dass er das Recht dazu habe.* (Eigene Hervorhebung, eigene Übersetzung). Anafé 2007c, S. 14, Zeugnis vom 21.6.2006.

die Interaktion hier abgeschlossen werden kann, um sich an die Gerichte als Organisationen des Rechtssystems zu wenden. Die Übernahme von Rollen im Rechtssystem in Form kommunikativer Akte als Rechtspersonen wird vielmehr erfolgreich durch die Grenzpolizei verhindert. Durch die Kommunikationsblockade gestaltet sich der physische Raum der Transitzone als „Exklusionsraum“, in dem die Migranten kaum in der Lage sind, sich als Personen sozial zu konstituieren und kommunikativ im Zentrum des Rechtssystems Anschluss zu finden.¹⁷ Sprachliche Verständigungsprobleme und die Ineffizienz von Übersetzern stehen zudem einer Kommunikationsmöglichkeit der Migranten praktisch entgegen. Jegliche Art von Informationsfluss wird durch eine mangelnde sprachliche Übersetzung unterbrochen. Des Weiteren kann ein mangelndes Rechtsvertrauen (eventuell aufgrund dieser Erfahrung im Ausgangsland) eine „fatalistische Einstellung als Form der Absorption vergangener Erfahrungen“¹⁸ hervorrufen, so dass eher *exit* als *voice* gewählt wird – wenn ihnen diese Entscheidung nicht durch die schnelle Abschiebung ohnehin abgenommen wird.

Die unterschiedliche Zeitlichkeit der sozialen Systeme ist einer der sozialen Mechanismen, die den Informationsprozess beeinflussen. Die langsame Eigenzeit des Rechts und der gerichtlichen Klage stehen hier der schnellen, zweckorientierten politischen Verwaltungspraxis gegenüber. Es ist aufwendig und anspruchsvoll Berufung gegen einen Verwaltungsbescheid einzulegen, es müssen Rechtsbeistand und Dolmetscher zur Verfügung stehen, die aber oftmals fehlen. Was gewaltsame Übergriffe angeht, so spezifizieren in der Transitzone ausgestellte medizinische Atteste bspw. nicht wie Verletzungen zu Stande gekommen sind, so dass sie im Zweifelsfall nicht eindeutig auf polizeiliche Übergriffe zurückzuführen sind. Beschwerden von NGOs gegen einzelne Beamte ergaben keine Ergebnisse, da die Verwaltung die beschriebenen Beamten deckt und angibt, sie unter dem Personal nicht ausmachen zu können.¹⁹

Wird eine Klage allerdings vor Gericht verhandelt und ein Urteil im Einzelfall gefällt, so wird dieses von der Politik in der Regel umgehend umgesetzt. Dies zeigt insbesondere eine zweite

¹⁷ Zum Eintritt von Menschen als physische und psychische Systeme ins Soziale in Form der Person, vgl. Luhmann 1991.

¹⁸ Luhmann 1987, S. 273.

¹⁹ Anafé 2003; Amnesty international 2005, S. 59.

Klage vor dem EGMR, die sich mit der Situation in der Pariser Transitzone beschäftigt.²⁰ Im Urteil zum Fall Gebremedhin gegen Frankreich im April 2007 wurde die Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 der EMRK) festgestellt und gefordert, dass die Abschiebung von Ausländern während der Berufung gegen einen Verwaltungsbescheid ausgesetzt wird.²¹ Als Reaktion auf die gerichtliche Feststellung der Nicht-Konformität der französischen Gesetzgebung mit der EMRK entließen zuständige Haftrichter die ihnen vorgeführten Ausländer aus der Transitzone.²² Das Urteil hatte ein paar Monate später eine Gesetzesänderung durch den französischen Staat zur Folge, so dass eine hohe Effizienz und staatliche Anerkennung von Gerichtsurteilen zu erkennen ist. Doch können auch an diesem Fall einige Schwächen des Beschwerdemechanismus der Klage identifiziert werden.

Die Gesetzeslage wurde zwar im Sinne des Gerichtsurteils geändert, doch wurde die aufschiebende Wirkung der Berufung nur auf Asylsuchende beschränkt, so dass von einer effektiven Berufungsmöglichkeit für alle Ausländer in der Zone – etwa gegen einen Verwaltungsbescheid oder die Entscheidung des Haftrichters – nicht ausgegangen werden kann. In letzteren Fällen kann die Polizei weiterhin Personen abschieben, auch wenn deren Berufungsverfahren noch anhängig ist. Die Änderung im Gesetz betrifft hier nur den Tatbestand und die Rechtsverletzung, die im Verfahren behandelt wurden, nämlich die effektive Berufung im Asylverfahren. Es liegt in der Funktionsweise der Klage begründet, dass nur sehr enge Themenauschnitte justiziabel sind und immer nur selektive Änderungen veranlasst werden. Für ähnliche Fälle ist damit zwar in die Zukunft hinein eine Entscheidung über Recht und Unrecht getroffen. Aber oftmals ist eine Einzelfallentscheidung strukturell nicht aussagekräftig genug, um in anderen, abweichenden Fällen als Präzedenzurteil genutzt zu werden. Jede Gesetzesänderung bietet zudem neuen politischen Auslegungsspielraum. Dieser wurde hier dazu genutzt, die Frist der (nun suspensiven) Berufung von zwei Wochen auf 48 Stunden zu verkürzen. Dies stellt Betroffene und Rechtsberater hinsichtlich der oben beschriebenen langsamen Eigenzeit der Klage vor große Probleme.²³

Man kann zusammenfassend feststellen, dass das positive Recht so konditioniert ist, dass es bei Rechtsverletzungen auf das Einklagen von Recht angewiesen ist. Das Problem der

²⁰ Die Klage wurde mit Unterstützung der Anafé eingereicht – hier zeigt sich abermals die wesentliche Rolle der Intervention Dritter zugunsten der Betroffenen, um kommunikativen Anschluss im Rechtssystem zu erlangen. Bei dem Kläger handelt es sich um einen eritreischen Journalisten und Regimegegner.

²¹ European Court of Human Rights, Gebremedhin v. France, Case 25389/05, Urteil: 26.04.2007.

²² Le Monde (2007).

²³ Anafé 2007c.

Rechtsdurchführung und der Effizienz des Rechts wird damit auf die Ebene der Individuen verlagert wird, so dass das Recht darauf angewiesen ist, dass im Unrechtsfall eine Rollenaktivierung als Rechtsperson stattfindet.²⁴ Dass dies nicht immer möglich ist, bzw. erfolgreich verhindert wird, zeigt der Fall der Transitzone des Pariser Flughafens. Die fast völlige Straflosigkeit der Grenzpolizei, so ist anzunehmen, führt dabei zur Destabilisierung von normativen Erwartungen unter den Beamten. Die wiederholte Erfahrung, dass Rechtsverstöße nicht geahndet werden, führt dazu, dass normatives Erwarten durch kognitives Erwarten aufgelöst wird und in der Folge Rechtswidrigkeiten von Seiten der Polizei nicht mehr als solche wahrgenommen werden. Eine mangelnde Durchsetzung von Recht führt demnach dazu, dass dasselbe nicht mehr befolgt wird.²⁵

Geht man nun davon aus, dass die spezifische Funktion der Menschenrechte in der Aufrechterhaltung unpolitischer Handlungsbereiche und der Stabilisierung der gesamtgesellschaftlichen Differenzierung liegt²⁶, so wird klar, dass die Durchführung dieses rechtspolitischen Ziels in erster Linie in der Hand des Beschwerdemechanismus der Klage liegt. Damit wird „die Erhaltung der Primärdifferenzierung des Gesellschaftssystems (...) abhängig von Konstellationen, in denen einzelne sich zur Klage entschließen“, so Luhmann, und es ist Aufgabe der Rechtssoziologie die Klage „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“ zu bedenken.²⁷

Zu fragen wäre also nach anderen rechtstechnischen Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der Rechtsdurchsetzung und Erwartungsstabilisierung. Alternativen finden sich in den konventionsbasierten Kontrollmechanismen des menschenrechtlichen Völkerrechts auf Ebene der Vereinten Nationen.

In diesem Zusammenhang stellt die Berichtspflicht den wichtigsten Kontrollmechanismus dar.²⁸ Ein bedeutender Vorteil der Berichtspflicht liegt darin, dass es sich hier um ein

²⁴ Luhmann 1987, S. 277.

²⁵ Luhmann 1987, S. 289f.: „Für normatives Erwarten ebenso wie für dessen Einbau in kongruent generalisierte Erwartungszusammenhänge ist eine hinreichend sichere Vorschau auf Möglichkeiten der Enttäuschungsabwicklung wesentlich. (...) Versagt der Durchsetzungsmechanismus in einem Fall, liegt eine entsprechende Befürchtung für andere Fälle nahe (...). Die Nichtdurchführung kann antizipiert werden und könnte sich dann seuchengleich ausbreiten. Statt der Generalisierung von Normen käme eine Generalisierung des Enttäuschungserlebens zustande.“ Zur Notwendigkeit der Sanktion zur Erwartungsstabilisierung im Recht siehe zudem: Luhmann 1993, S. 135. Hier würde ich der von Andreas Fischer-Lescano vertretenen These widersprechen, dass die Stabilisierung normativer Erwartungen im Menschenrechts-Recht des Weltrechts auch ohne Rechtsdurchsetzung erreicht werden kann (vgl. Fischer-Lescano 2005).

²⁶ Luhmann 1965.

²⁷ Luhmann 1987, S. 281f.

²⁸ Der Mechanismus der Staatenbeschwerde wird faktisch nicht genutzt. Die Individualbeschwerde (den man von der Prozedur her analog zur Klage setzen kann) wird relativ selten genutzt - bei der Menschenrechtskommission,

strukturelles und anlassunabhängiges *monitoring* handelt, welches nicht auf die individuelle Initiative von Betroffenen angewiesen ist. Vielmehr kontrollieren die Vertragsausschüsse ausgehend von den Konventionsnormen deren staatliche Umsetzung. Im Fall der Pariser Transitzone wäre die Berichtspflicht demnach hinsichtlich einer rechtlichen Kontrolle der politischen Praxis prinzipiell als wichtige Ergänzung zur gerichtlichen Klage zu denken. Inwieweit man von einer Wirksamkeit dieses Kontrollmechanismus ausgehen kann und die Empfehlungen der Ausschüsse in Bezug auf die Transitzone tatsächlich umgesetzt werden, soll exemplarisch anhand des Berichtswesens der UN-Antifolterkonvention untersucht werden.

Frankreich hat die Konvention ratifiziert und ist seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1987 an die daraus entstehenden Verpflichtungen gebunden, denn als völkerrechtlicher Vertrag steht die Konvention über nationalem Recht (Art. 55 der Verfassung). Der letzte Bericht zur Umsetzung der Konventionsverpflichtungen in Frankreich war im Jahr 1996 vorgesehen, erfolgte jedoch erst im Jahr 2003. In ihm äußert sich die französische Regierung zu jedem Artikel der Konvention.²⁹ Dies soll hier nicht im Einzelnen geschildert werden. Bedeutend ist, dass aus der Analyse des Dokuments hervorgeht, dass Frankreich in erster Linie auf die formaljuristische Übereinstimmung der nationalen Verfahren und Gesetze mit den Konventionsnormen abstellt. Es wird demnach für jeden Artikel der Konvention nachgewiesen, dass für denselben aus französischer Sicht ein angemessener nationaler Rechtsrahmen existiert. Um eine Evaluierung der politischen Praxis in Hinblick auf Rechtsverletzungen oder auf für diese anfällige Strukturen geht es nicht. Auch in Bezug auf die Transitzone wird lediglich die formale Rechtslage geschildert.³⁰ Zu beachten sind jedoch folgende zwei Aussagen: Nachdem die Abschiebung eines Ausländers beschieden wurde, hat dieser die Möglichkeit in Berufung mit suspensiver Wirkung zu gehen. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung obliegt dem zuständigen Richter (Art. 33 des Berichts). Und: Den Ausländern wird Schutz beim polizeilichen Geleit an die Grenze und dem Vorgang der Abschiebung gewährt. Hierfür existieren verfahrensmäßige Schutzmaßnahmen und das Verwaltungshandeln unterliegt gerichtlicher Kontrolle (Art. 39f.).

die die Einhaltung des Zivilpakts überwacht, gingen in den 1990er Jahren im Durchschnitt etwa 40 Beschwerden pro Jahr ein (Cole 2006, S. 1913). Für den Fall der Transitzone ist empirisch nur die Berichtspflicht relevant.

²⁹ UN Committee against Torture (2005): Considerations of reports submitted by state parties under article 19 of the convention. Third periodic reports of States parties due in 1996. France. Index: CAT/C/34/Add. 19.

³⁰ UN CAT 2005, Art. 149-161.

Die Kommentare und Empfehlungen des UN Ausschusses gegen Folter, die zwei Jahre später an Frankreich ergingen³¹, beziehen sich explizit auf diese beiden Themenfelder. Erstens wird der aufschiebende Effekt der Berufung in Frage gestellt, da die Abschiebungen oft schon erfolgen, bevor eine richterliche Anordnung dieser aufschiebenden Wirkung ergangen ist. Das Komitee empfiehlt daher wiederholt (!), dass automatisch ein suspensiver Effekt eintreten soll, sobald Berufung eingelegt wurde (Art. 7). Zudem solle ein Tag zwischen der Einreiseverweigerung und der tatsächlichen Abschiebung liegen und der Ausländer in einer verständlichen Sprache über seine Rechte aufgeklärt werden (Art. 8).³² Was die Abschiebungen angeht, so empfiehlt das Komitee, dass deren Menschenrechtskonformität beobachtet wird und unabhängige Ärzte die Ausländer vor jeder Abschiebung und ggf. noch einmal nach einer gescheiterten Abschiebung untersuchen (Art. 11). Das Komitee zeigt sich zudem besorgt darüber, dass es Informationen zu polizeilicher Gewalt und „grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung“ der Ausländer erhalten habe (Art. 18).

Inwieweit leistete der französische Staat diesen Empfehlungen des Ausschusses Folge? Als wie effektiv erweist sich im Fall der Antifolterkonvention die Berichtspflicht als rechtlicher Kontrollmechanismus?

Tatsache ist, dass keine dieser Empfehlungen befolgt wurde. Die Empfehlung, den suspensiven Effekt der Berufung automatisch und noch vor der richterlichen Stellungnahme einsetzen zu lassen, wurde nicht umgesetzt, obwohl sie offensichtlich vom Ausschuss bereits zum zweiten Mal ausgesprochen wurde. Es bedurfte erst des oben (S. 6) zitierten Gerichtsurteils des EGMR im Fall Gebremehdin gegen Frankreich im April 2007, um eine Anpassung des staatlichen Rechts an diesen verfahrensrechtlichen Standard zu erreichen.

Was die Empfehlung angeht, Abschiebungen erst 24h nach der Einreiseverweigerung zu vollziehen und die Ausländer über ihre Rechte aufzuklären, so geht aus den Berichten der *Anafé* deutlich hervor, dass auch diese bislang nicht beachtet wurde.³³ Und auch hinsichtlich der Abschiebungen ist den Empfehlungen nicht Folge geleistet worden. Die Praxis hat sich nicht dahingehend geändert, dass eine Beobachtung und systematische medizinische

³¹ UN Committee against Torture (2006): Considerations of reports submitted by state parties under article 19 of the convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture. France. Index: CAT/C/FRA/CO/3.

³² Der Aufschub um einen Tag ist als „jour franc“ im französischen Gesetz vorgesehen, nach einer Gesetzesänderung im Jahr 2000 müssen die Ausländern dieses Recht jedoch aktiv nachfragen, um davon zu profitieren.

³³ *Anafé* 2007a, S. 3f., *Anafé* 2007c, S. 14f.,

Kontrolle der Abschiebep Praxis stattfindet. Die Verwaltungspraxis bleibt unverändert, weiterhin wird von Misshandlungen während der Abschiebungen berichtet.³⁴

Man kann also feststellen, dass auch die Berichtspflicht als Kontrollmechanismus nicht in der Lage zu sein scheint, in Hinblick auf eine Rechtsbindung der polizeilichen Verwaltung das durchzusetzen, was die Individualklage in der Transitzone nicht in der Lage ist zu leisten.

Zum einen halten die Berichte inhaltlich nicht das, was man sich von einem strukturellen *monitoring* in seiner potentiellen Breite versprechen würde. Der Staatenbericht legt lediglich auf einer formaljuristischen Ebene Rechenschaft ab und befasst sich nicht mit der faktischen Verwaltungspraxis. Auch die Kommentare und Empfehlungen des Ausschusses sind von relativ geringem Umfang und nutzen bezüglich der faktischen Menschenrechtspraxis in erster Linie Informationen Dritter.³⁵ Entscheidend ist für unser Argument an dieser Stelle, dass die Empfehlungen, die der Ausschuss tatsächlich ausgesprochen hat, offensichtlich nicht befolgt wurden. Somit ist den Kommentaren und Empfehlungen der Vertragsausschüsse aus genuin rechtlicher Perspektive erst einmal geringere Wirkung zuzuordnen als den gerichtlichen Urteilen.

3. Zur Wirksamkeit unterschiedlicher Kontrollmechanismen des Menschenrechts-Rechts: Rechtssoziologische Erklärungen

Im Folgenden sollen erste Überlegungen dazu angestellt werden, wie man diese Unterschiede in der Wirksamkeit der Rechtsinstrumente rechtssoziologisch erklären kann.

An einer unterschiedlichen Qualität der Rechtsnormen kann dies nicht liegen. Denn den menschenrechtlichen Rechtsnormen auf nationaler, europäischer und globaler Ebene ist gemein, dass sie als politisch gesetztes positives Recht über den gleichen juristischen Geltungsanspruch verfügen. Auch kann die geringere Wirkung der Beschlüsse von UN-Ausschüssen nicht allein im Mangel an Sanktionsgewalt zu ihrer Durchsetzung auf Ebene der Vereinten Nationen begründet liegen. Denn auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verfügt über keine Sanktionsgewalt zur Durchsetzung seiner Urteile, und doch werden sie vom französischen Staat in der Regel befolgt.

³⁴ Anafé 2007a, S. 7-10, Anafé 2007c, S. 17-20.

³⁵ Dies bietet den Menschenrechtsorganisationen vor Ort die Möglichkeit des Lobbying und des Einbringens von Informationen in diese internationalen Gremien. Die NGO Anafé wird regelmäßig von internationalen Kontrollgremien um Stellungnahmen zur Lage in der Transitzone gebeten (Interview mit einer Mitarbeiterin der Anafé, Paris, 23.09.2008).

Der Ausgangspunkt zur Erklärung der unterschiedlichen Wirksamkeit der Kontrollgremien scheint vielmehr in der Frage nach der Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse zu liegen. Im Gegensatz zu Gerichtsurteilen sind die Empfehlungen der Vertragsausschüsse nach allgemeiner Rechts- und Staatenmeinung nicht rechtsverbindlich.

Die verbindliche Entscheidung über geltendes Recht liegt traditionellerweise bei den Gerichten als Zentren des Rechtssystems.³⁶ Ihre Entscheidung über Recht und Unrecht ist ausschlaggebend für die Stabilisierung normativer Erwartungen, da die Rechtsgeltung bestimmter Normen in jedem sie betreffenden Urteil aktualisiert wird. Für die Erwartungsstabilisierung über Zeit ist es daher erforderlich, dass Individuen ihren subjektiven Rechten durch Klage „Geltung verschaffen“, Recht also in der Entscheidung von Einzelfällen zur Anwendung kommt. Die Rechtsentscheidungen, verknüpft über das Symbol der Geltung, sind das operative Element des Rechtssystems.³⁷ Als operative Akte sind die Entscheidungen anschlussfähig für andere Gerichte, so dass es im menschenrechtlichen Bereich etwa zu einer Diffusion von Rechtsmeinungen in die Spruchpraxis der nationalen Gerichte und eine Umsetzung ins nationale Recht kommt. Die niedrigeren Instanzen reagieren auf einschlägige Rechtsprechung übergeordneter Instanzen. Ein Beispiel hierfür sind die Haftrichter, die nach dem Urteil im Fall Gebremedhin gegen Frankreich entlassen haben (s. oben, S. 6). Die Entscheidung des EGMR zur behaupteten Exterritorialität der Transitzone im Fall Amuur (S. 3-4) lässt diese als Richtlinie für innerstaatliche Gerichte dienen und trug damit maßgeblich dazu bei, die Anfang der 1990er Jahre noch umstrittene Menschenrechtsgeltung an den staatlichen Grenzen auch über dieses Urteil hinweg erwartbar zu machen.³⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zitiert seinerseits ebenfalls die Entscheidungen anderer Gerichte, jedoch zitiert er nahezu keine der Empfehlungen der UN Vertragsausschüsse.³⁹ Im dynamischen Verweisungszusammenhang richterlicher Rechtsprechung haben diese anscheinend kaum einen Platz.

Verbindliche Entscheidungen durch die Gerichte sind nicht zuletzt deshalb notwendig, weil Rechtsnormen grundsätzlich deutungs offen und interpretationsfähig sind. Das Rechtssystem schließt sich über seinen Code, der Leitdifferenz von Recht und Unrecht, die Kontingenz des

³⁶ Luhmann 1993, S. 321.

³⁷ Luhmann 1993, S. 108, 106f.

³⁸ Kokott 1996, S. 22.

³⁹ Von 1. November 1998 bis zum 18. September 2008 hat der EGMR 10.000 Urteile gefällt (Press release issued by the Registrar, European Court of Human Rights delivers its 10 000th judgment, 18.9.2008). Eine Recherche in der Einzelfall-Datenbank des EGMR, HUDOC, hat ergeben, dass in lediglich 14 Urteilen davon Bezug auf “Concluding Observations” und in 15 Urteilen auf “General Comments“ der UN-Vertragsausschüsse genommen wurde.

Rechts wird dabei auf die Programmebene, die Ebene der Normen, verschoben.⁴⁰ Ihre Kontingenz und Interpretationsfähigkeit ist nötig, um die Wandlungsfähigkeit des Rechts zu garantieren. Wird eine Rechtsnorm inhaltlich über den Einzelfall hinaus genau bestimmt, wird sie nicht nur unflexibel, sondern auch „zu einer bestreitbaren Aussage neben anderen“⁴¹. Erst die Autorität des richterlichen Urteils legt die Rechtsgeltung im Einzelfall und für ähnliche Fälle in der Zukunft fest und in dieser Entscheidung entsteht dann die Verbindlichkeit einer Norm, d. h., dass das Recht erst in der eigenen Operativität seine eigene Verbindlichkeit produziert.⁴²

In diesen Funktionen, die die Gerichte als Zentren des Rechts durch verbindliche Entscheidungen über Recht und Unrecht erfüllen, scheinen sie nicht durch die Vertragsausschüsse ersetzbar. Es fehlt den Ausschuss-Empfehlungen an der rechtlichen Verbindlichkeit, um als anschlussfähige Entscheidungen in Diffusionsprozessen Wirkung zu entfalten. Auch reduzieren sie nicht in gleichem Maße die inhaltliche Kontingenz der Rechtsnormen, indem sie im Einzelfall eine verbindliche Entscheidung über Recht und Unrecht zu sprechen in der Lage wären. Nicht verbindliche Entscheidungen bleiben verhandelbar. Dies könnte eine Erklärung dafür darstellen, warum unter Juristen in Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechte den Gerichten als Kontrollmechanismen besondere, fast ausschließliche Bedeutung beigemessen wird und die Berichtspflicht weitestgehend als rechtspolitisches Instrument eingeschätzt zu werden scheint. Dies ist die in der juristischen Profession weitgehend verbreitete Meinung, welche auch in der rechtswissenschaftlichen Lehre reproduziert wird.⁴³

Auch von staatlicher Seite werden die Entscheidungen der UN-Vertragsausschüsse nicht als rechtsverbindlich anerkannt. Dies stellt der französische Staat explizit fest, wenn er die Rechtsverbindlichkeit der Empfehlungen des Antifolter-Ausschusses in Reaktion auf eine gegen ihn gerichtete Individualbeschwerde im Jahr 2007 bestreitet.⁴⁴ Als rechtsverbindlich anerkannt werden demgegenüber gerichtliche Entscheidungen, analog zum nationalen Recht. Die Anerkennung dieser Gerichtsentscheidungen als verbindlich ist von politischer Seite gleichbedeutend mit einer Selbstbindung von politischer Macht an Recht durch das

⁴⁰ Fischer-Lescano/Christensen 2005, S. 229.

⁴¹ Fischer-Lescano/Christensen 2005, S. 229.

⁴² Fischer-Lescano 2005, S. 152f., ausführlich dazu: Fischer-Lescano/Christensen 2005.

⁴³ Kokott 2003, S. 190: „Diese Stellungnahmen sind zwar nicht rechtsverbindlich, aber die Staaten haben sie zumindest nach Treu und Glauben zu berücksichtigen.“

⁴⁴ UN Committee against Torture (2007): Communication No. 300/2006: France 11/05/2007. Index: CAT/C/38/D/300/2006 (Jurisprudence), Art. 4.5.

Rechtsstaatsprinzip. Diese Rechtsbindung ist in westlichen Demokratien zur politischen Legitimation unabdingbar. Die juristische Verbindlichkeit der Entscheidungen ist demnach noch kein Garant für eine allgemeine Befolgung von Richtersprüchen. Es ist die politische Anerkennung von Entscheidungen als rechtsverbindlich, die ausschlaggebend für die Effizienz der Gerichtsmechanismen ist. Die Selbstbindung an ein in seinen Funktionslogiken unabhängig operierendes Recht zur politischen Legitimation ist demnach notwendige Voraussetzung der Effektivität gerichtlicher Kontrolle. Dies zeigt etwa die Tatsache, dass die Befolgungsrate der Urteile des EGMR in Ländern Osteuropas (etwa Rumänien, Russland, Türkei) ungleich niedriger ausfällt, als in den westeuropäischen Demokratien.

4. Fazit

In Bezug auf die Effizienz rechtlicher Kontrollmechanismen im Fall der Rechtsverletzungen in der Pariser Transitzone konnte festgestellt werden, dass die gerichtliche Klage, die juristisch gemeinhin als wichtigstes Instrument zum Rechtsschutz eingeschätzt wird, einen effektiven Rechtsschutz der Ausländer nicht zu garantieren vermag, da es diesen kaum gelingt, sich als Rechtsperson sozial zu konstituieren und kommunikativen Anschluss bei den Gerichten zu finden. Klagen erweisen sich jedoch in der Hinsicht als äußerst effizient, dass ergangene Gerichtsurteile von rechtsstaatlich gebundenen Regierungen als bindend anerkannt und ohne große Verzögerungen umgesetzt werden. Dies gilt für die nationalen Gerichte, wie auch analog dazu für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Es braucht in diesem Zusammenhang keine Sanktionsgewalt zur Durchsetzung der Urteile. Vielmehr binden sich die Regierungen auf Basis des Rechtsstaatsprinzips selbst an gerichtliche Entscheidungen, da sie hierauf zur Legitimation ihrer Politik angewiesen sind. Dies trifft in erster Linie auf die westeuropäischen Demokratien, darunter Frankreich, zu, wo sich die funktionale Differenzierung von Recht und Politik in im Vergleich nahezu idealtypischer Form durchgesetzt hat. Hier tut sich demnach ein komplexer Bedingungs Zusammenhang von funktionaler Differenzierung und der Durchsetzung von Menschenrechten auf, der soziologisch noch eingehender untersucht werden muss.

Auf völkerrechtlicher Ebene existiert noch kein internationaler Menschenrechtsgerichtshof. Die Gründung und Finanzierung eines solchen Gerichtes obläge den Staaten, welche – vorausgesetzt sie unterliegen der gerade beschriebenen rechtsstaatlichen Selbstbindung – in der Folge die Konsequenzen der Rechtsverbindlichkeit von in politischer Unabhängigkeit gefällten Gerichtsurteilen zu tragen hätten. Letzteres könnte ein Grund dafür sein, dass auf

Ebene der Vereinten Nationen lediglich so genannte „weiche“ Kontrollmechanismen institutionalisiert sind. Diesen wird jedoch schon von den Professionen des Rechtssystems die Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen abgesprochen (daher die allgemeine Betitelung als *soft mechanisms*), was in der Folge auch die Politik vom Befolgungszwang freispricht.

Insgesamt bleibt also festzustellen, dass, in Hinblick auf eine *genuin rechtliche* Wirksamkeit menschenrechtlicher Kontrollmechanismen, Gerichtsverfahren offenbar der effektivere Mechanismus bleiben, auch wenn empirisch nachzuweisen ist, dass sich eine Klage unter bestimmten strukturellen Bedingungen als ein zu voraussetzungsvoller Prozess darstellt. Gerichte fehlen aber auf Ebene des globalen Menschenrechts. Die semantische Bedeutung der Menschenrechte als zentrales Rechtsinstitut spiegelt sich demnach nicht in ihrer Institutionalisierung im Rechtssystem wider, das sich maßgeblich durch richterliche Entscheidung reproduziert. Solang dies so ist, werden globale Menschenrechtskonventionen und zugehörige Staatenberichte weiterhin ihre Wirkung in erster Linie dadurch entfalten, dass sie von NGOs und anderen politischen Akteuren erfolgreich als Mittel politischen und medialen Drucks in Richtung einer besseren Staatenpraxis genutzt werden können.⁴⁵

5. Literatur

Amnesty international (2005): France. Pour une véritable justice. Mettre fin à l'impunité des agents de la force publique. London.

Amnesty international (2006): Jahresbericht 2006. Frankfurt am Main, Fischer.

Anafé, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (2003): Violences policières en zone d'attente. Paris.

Anafé (2007a): Bilan 2006. Observation associative en zone d'attente. Paris.

Anafé (2007b): Un recours suspensif mais non effectif. Paris.

Anafé (2007c): Une France inaccessible. Rapport de visites en aéroports. Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle. Paris.

Cole, Wade M. (2006): When All Else Fails: International Adjudication of Human Rights Abuse Claims, 1976-1999. In: Social Forces 84/4: 1909-1935.

Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (2008): Rapport Annuel 2007, Paris.
Fischer-Lescano, Andreas (2005): Globalverfassung: Die Geltungsbegründung der Menschenrechte. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

⁴⁵ Siehe oben, FN 1.

- Fischer-Lescano, Andreas/Christensen, Ralph (2005): *Auctoritatis Interpositio*.
Die Dekonstruktion des Dezisionismus durch die Systemtheorie. In: *Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und öffentliches Recht*, S. 213-242.
- Hafner-Burton, Emilie/Tsutsui, Kiyoteru/Meyer, John W. (2008): *International Human Rights Law and the Politics of Legitimation. Repressive States and Human Rights Treaties*. In: *International Sociology* 23/1, S. 115-141.
- Hafner-Burton, Emilie/Tsutsui, Kiyoteru (2005): *Human Rights in a Globalizing World. The Paradox of Empty Promises*. In: *American Journal of Sociology* 110/5: 1373-1411.
- Kokott, Juliane (1996): *Zur Rechtstellung von Asylbewerbern in Transitzone*n. Anmerkungen zu dem Urteil des EGMR im Fall *Amuur* gegen Frankreich. In: *EuGRZ* 23, 22-23: 569-571.
- Kokott, Juliane (2003): *Der Schutz der Menschenrechte im Völkerrecht*. In: Hauke Brunkhorst, Wolfgang R. Köhler, Matthias Lutz-Bachmann (Hg.): *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 176-198.
- Le Monde* (2007): *Quarante demandeurs d'asile libérés après la condamnation de la France*. Paris, 10.5.2007.
- Luhmann, Niklas (1965): *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (1983): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1987): *Durchsetzung des positiven Rechts*. In: Ders., *Rechtssoziologie*, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 267-282.
- Luhmann, Niklas (1991): *Die Form „Person“*. In: *Soziale Welt* 42, S. 166-175.
- Luhmann, Niklas (1993): *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2005): *Inklusion und Exklusion*. In: *Die Soziologie und der Mensch. Soziologische Aufklärung* 6. Wiesbaden, VS Verlag, S. 226-251.
- Médecins du Monde* (2003): *La zone d'attente de Roissy, une zone de non-droit*. Paris.
- Risse, T./Ropp, S. C./Sikkink, K. (ed.) (1999): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stichweh, Rudolf (2006): *Leitgesichtspunkte einer Soziologie der Inklusion und Exklusion*. Abrufbar unter <http://www.unilu.ch/files/1stwinklusion.exklusion.leitg.pdf>.
- Teubner, Gunther (2006): *Die anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch „private“ transnationale Akteure*. In: *Der Staat: Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht* 44, S. 161-187.

