

Die Voraussetzung gescheiterter Verhandlungen in der Streitbeilegungsklausel der UN-Frauenrechtskonvention

Juliane Bertram*

Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), Deutschland/Germany

jbertramlaw@gmail.com

Abstract	921
Keywords	922
I. Einführung	922
II. Die Bedeutung von Streitbeilegungsklauseln für den Menschenrechtsschutz	925
III. Die Voraussetzung der gescheiterten Verhandlungen	927
1. Verhandlungen als zwingende verfahrensrechtliche Voraussetzung	927
2. Das Scheitern von Verhandlungen	930
3. Menschenrechtliche Konzeptualisierung von Verhandlungen	932
a) Der Konsens zur IGH-Zuständigkeit	932
b) Der IGH-Zugang als Voraussetzung zur Umsetzung der CEDAW	936
c) Die Diskrepanz zwischen Verfahrens- und materiellem Recht	940
d) Die Berücksichtigung der Schwere der CEDAW-Verletzungen	943
IV. Schlussfolgerungen	944
Summary: The Failed-Negotiations Requirement in CEDAW's Compromissory Clause	946
Keywords	946

Abstract

Klagen vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) wegen mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen werden zunehmend auf die Streitbeilegungsklauseln in Menschenrechtsverträgen gestützt. Die Voraussetzung in diesen Klauseln, dass der klageerhebende Staat vor der Anrufung des IGH mit dem beklagten Staat über die Vorwürfe verhandelt haben muss, kann dabei zu Verfahrensverzögerungen oder zur Abweisung der Klage führen. Dies hat gravierende negative Folgen für den Menschenrechtsschutz. Der vorliegende Beitrag untersucht die Voraussetzung der gescheiterten Verhandlungen in der Streitbeilegungsklausel der UN-Frauenrechtskonvention. Anhand der CEDAW (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)-Verletzungen in Afghanistan zeigt der Beitrag, dass die Streitbeile-

* Dr. iur. (Europa-Universität Viadrina), LL.M. (George Washington University).

gungsklausel auch einen materiellrechtlichen Gehalt hat und deshalb einen raschen Zugang zum IGH ermöglichen sollte.

Keywords

Menschenrechte – CEDAW – IGH-Zuständigkeit – Streitbeilegungsklausel – Afghanistan – Frauenrechte

I. Einführung

In den vergangenen knapp elf Jahren (Februar 2015 bis Januar 2026) wurden alle Klagen, die vor dem Internationalen Gerichtshof wegen mutmaßlicher Verletzungen von Menschenrechtsverträgen erhoben wurden, auf die Streitbeilegungsklausel des jeweiligen Vertrags gegründet.¹ Die Streitbeilegungsklausel des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Art. 29 Abs. 1 CEDAW²) setzt für die Zuständigkeit des IGH voraus, dass eine Streitigkeit der Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung der CEDAW vorliegt, die nicht durch Verhandlungen und, bei einem Scheitern dieser Verhandlungen, innerhalb von sechs Monaten durch ein Schiedsverfahren beigelegt werden konnte. Art. 29 Abs. 1 CEDAW wurde erst einmal genutzt, um mutmaßliche CEDAW-Verletzungen durch Ruanda während des Zweiten Kongokrieges (1999 bis 2003) durch den IGH beurteilen zu lassen.³ Der IGH verneinte seine Zuständigkeit, weil der Kongo als antragstellender Staat keine ausreichenden Versuche unternommen hatte, mit Ruanda über die CEDAW-Verletzungen zu verhandeln.⁴

Während der 79. Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) im Herbst 2024 gaben Australien, Deutschland, Kanada und die Niederlande (Initiativstaaten) bekannt, dass sie Afghanistan für die Diskriminierung von Frauen unter Art. 29 Abs. 1 CEDAW in die Verantwortung nehmen wollen.⁵

¹ IGH, List of All Cases, <<https://www.icj-cij.org/list-of-all-cases>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

² 1249 United Nations Treaty Series (UNTS), 13.

³ IGH, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002)* (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Klageschrift v. 28. Mai 2002, 4-16.

⁴ IGH, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002)* (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Urteil v. 3. Februar 2006, ICJ Reports 2006, 6 (40-41 Rn. 91-93).

⁵ United Nations General Assembly (UNGA), General Debate of the 79th Session, Mélanie Joly, Minister of Foreign Affairs, Canada, <<https://gadebate.un.org/en/79/canada>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; Penny Wong, Minister for Foreign Affairs of Australia, National

Afghanistan hat die CEDAW im März 2003 als erster muslimischer Staat ohne Vorbehalte ratifiziert.⁶ Seit der gewaltsamen Machtübernahme im August 2021 wird Afghanistan de facto durch die Taliban geführt. Völkerrechtlich ist Afghanistan jedoch auch nach dem Machtwechsel an die CEDAW gebunden.⁷

Die Taliban haben die Menschenrechte von Frauen und Mädchen seit ihrer Machtübernahme systematisch und in einem gravierenden Ausmaß eingeschränkt.⁸ Bereits einen Monat nach der Machtübernahme wurden Mädchen von öffentlichen und privaten Schulen ab der sechsten Klasse ausgeschlossen. Seit November 2022 ist es Frauen und Mädchen verboten, öffentliche Parks, Bäder und Fitnessstudios zu besuchen. Im Dezember 2024 wurde Frauen die zuvor ausnahmsweise erlaubte Ausbildung an privaten Krankenhäusern verboten. Dies verschlechtert die medizinische Versorgung von Frauen und Mädchen, da sie nach afghanischen Normen nur von Frauen behandelt werden dürfen.⁹ Der UN-Generalsekretär, der UN-Sonderberichterstatter zur Lage der Menschenrechte in Afghanistan sowie die UN-Arbeitsgruppe

Statement, <https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/79/au_en.pdf>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; Bundesregierung, Bulletin Nr. 89-5 vom 29. September 2024, Rede der Bundesministerin des Auswärtigen, Annalena Baerbock, zum Start der CEDAW-Initiative zu Frauenrechten in Afghanistan am 26. September 2024 in New York, 2-3; Auswärtiges Amt, Initiative zur Rechenschaftspflicht für Afghanistans Verletzung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 13. Januar 2025, <<https://www.auswaertigesamt.de/de/aussepolitik/feministische-aussenpolitik/cedaw-2693644>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; Hannah Sweeney, 'Gender Equality and State Responsibility: Enforcing CEDAW through the ICJ', *Harvard Human Rights Journal* 38 (2025), 287-323 (319-321) erläutert die mögliche Motivation der Initiativstaaten.

⁶ UN, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Status as at 23-01-2026, Afghanistan, <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

⁷ James Crawford, *The Creation of States in International Law* (2. Aufl., Oxford University Press 2006), 667-668; Sweeney (Fn. 5), 288-289, 317-319.

⁸ UNGA, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan, Richard Bennett, 9. Februar 2023, UN Doc. A/HRC/52/84, Rn. 7-8, 14-23; UNGA, Report, Richard Bennett, 1. September 2023, UN Doc. A/78/338, Rn. 5, 10-21; UNGA, Report, Richard Bennett, 30. August 2024, UN Doc. A/79/330, Rn. 11-27, 33-39; UNGA, Report, Richard Bennett, 20. Februar 2025, UN Doc. A/HRC/58/80, Rn. 1, 13-23; Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan and the Working Group on Discrimination Against Women and Girls ('Joint Report'), 15. Juni 2023, UN Doc. A/HRC/53/21, Rn. 17, 24, 28, 33, 37, 44-49, 51-56, 59, 61-62, 66-67, 70-85; Study on the so-called "Law on the Promotion of Virtue and the Prevention of Vice". Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan, Richard Bennett, ('Vice and Virtue Report'), 25. Februar 2025, UN Doc. A/HRC/58/74, Rn. 1, 3, 12; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Afghanistan, 10. Juli 2025, UN Doc. CEDAW/C/AFG/CO/4, Rn. 6, 8, 11, 15, 22, 26, 30, 33, 35; Sweeney (Fn. 5), 317-318.

⁹ UNGA, Report, 20. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 16-19.

zur Diskriminierung von Frauen bezeichnen die Situation in Afghanistan als „gender(-based) apartheid“.¹⁰

Nachdem der IGH die Voraussetzungen der Verhandlungen nach Art. 29 Abs. 1 CEDAW im Kongo-Fall nicht präzisierte und insbesondere offen ließ, wann Verhandlungen als gescheitert anzusehen sind,¹¹ fehlt es diesbezüglich an belastbaren Aussagen. Diese Lücke schließt der vorliegende Beitrag. Konkret wird mittels grammatikalischer, systematischer und teleologischer Auslegung (Art. 31 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, VCLT¹²) geklärt, unter welchen Umständen Verhandlungen unter Art. 29 Abs. 1 CEDAW als gescheitert anzusehen sind und der Zugang zum IGH eröffnet ist.

Dazu wird in einem ersten Schritt die Bedeutung von Streitbeilegungsklauseln für den Menschenrechtsschutz herausgearbeitet. Es wird gezeigt, dass Streitbeilegungsklauseln regelmäßig die einzige Möglichkeit sind, um einen Staat wegen mutmaßlicher Vertragsverletzungen vor dem IGH anklagen zu können (II.). Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung des IGH, der Verhandlungen in vergleichbaren¹³ Streitbeilegungsklauseln erst nach einem mehrjährigen zwischenstaatlichen Austausch als gescheitert ansah¹⁴ sowie den gravierenden Folgen, dierart langwierige Verhandlungen für Frauen und Mädchen in Afghanistan hätten,¹⁵ wird im zweiten Schritt die

¹⁰ UN, Secretary-General's remarks to the Security Council on the Promotion and Strengthening of the Rule of Law in the Maintenance of International Peace and Security: The Rule of Law Among Nations, 12. Januar 2023, <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-01-12/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-promotion-and-strengthening-of-the-rule-of-law-the-maintenance-of-international-peace-and-security-the-rule-of-law>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; UNGA, Report, 1. September 2023 (Fn. 8), Rn. 19; UNGA, Report, 30. August 2024 (Fn. 8), Rn. 19; UNGA, Report, 20. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 13; UNGA, 'Vice and Virtue Report', 25. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 91; UNGA, Joint Report, 15. Juni 2023 (Fn. 8), Rn. 95-96.

¹¹ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 91-93.

¹² 1155 UNTS 331.

¹³ IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, Urteil v. 1. April 2011, ICJ Reports 2011, 70 (126-128 Rn. 136-140, 'comparable').

¹⁴ IGH, *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic), Provisional Measures, Order v. 16. November 2023, ICJ Reports 2023, 587 (599-601 Rn. 36-42); IGH, *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal), Judgment, Urteil v. 20. Juli 2012, ICJ Reports 2012, 422 (446 Rn. 58-59); *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Armenia v. Azerbaijan), Judgment, Urteil v. 12. November 2024, General List Nr. 180, Rn. 53-57; *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, Urteil v. 8. November 2019, ICJ Reports 2019, 558 (602-603 Rn. 118-121).

¹⁵ Statt vieler UNGA, 'Vice and Virtue Report', 25. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 3-4.

materiell-rechtliche Dimension des Art. 29 Abs. 1 CEDAW erörtert. Dabei wird gezeigt, dass Art. 29 Abs. 1 CEDAW für den faktischen Menschenrechtsschutz von Frauen unverzichtbar ist, da er den einzigen Mechanismus bereitstellt, der zu einer rechtsverbindlichen Feststellung von CEDAW-Verletzungen gelangen kann. Um zu verhindern, dass dieser Schutz leerläuft, darf der Zugang zum IGH nicht durch hohe Anforderungen an das Verhandlungskriterium verzögert werden (III.). Die Untersuchung schließt mit Schlussfolgerungen (IV.).

II. Die Bedeutung von Streitbeilegungsklauseln für den Menschenrechtsschutz

Nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 Statut des Internationalen Gerichtshofes (IGH-Statut) ist der IGH zuständig für alle Streitigkeiten, die ihm durch einen geltenden völkerrechtlichen Vertrag übertragen werden.¹⁶ Streitbeilegungsklauseln in einem Menschenrechtsvertrag sind folglich immer dann entscheidend, wenn keine der übrigen IGH-Zuständigkeitsgrundlagen greift, d. h. die Anerkennung seiner obligatorischen Gerichtsbarkeit per Fakultativklausel (Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut) oder eine ad hoc Vereinbarung (Art. 36 Abs. 1 Alt. 1 IGH-Statut, *compromis*).¹⁷ Dies gilt umso mehr, als dass sich die Erwartungen, die anfänglich in Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut gesetzt wurden, in der Praxis nicht realisierten: Nur 74 von 193 UN-Mitgliedstaaten unterwerfen sich der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH,¹⁸ was Streitbeilegungsklauseln weitaus praxisrelevanter macht als die Fakultativklausel.¹⁹ Unter den ständigen UN-Sicherheitsratsmitgliedern unterliegt nur noch Großbritannien der IGH-Gerichtsbarkeit nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut.

¹⁶ Christian Tomuschat, 'Article 36' in: Andreas Zimmermann, Christian J. Tams, Karin Oellers-Frahm und Christian Tomuschat (Hrsg.), *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary* (3. Aufl., Oxford University Press 2019), 712-798 (Rn. 35, 39).

¹⁷ Vgl. Tomuschat (Fn. 16), Rn. 39-40, 70-72; Shabtai Rosenne, 'International Courts and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications' in: Anne Peters und Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL* (Online-Ausgabe, Oxford University Press 2006), Rn. 3-4.

¹⁸ UN, Declarations Recognizing as Compulsory the Jurisdiction of the International Court of Justice under Article 36, Paragraph 2, of the Statute of the Court, <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=I-4&chapter=1&clang=en>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

¹⁹ Tomuschat (Fn. 16), Rn. 34, 71-72; Chisa Ishizuka, 'Impact of the Ukraine Conflict on Inter-State Dispute Settlement Procedures: The *Allegations of Genocide Case (Ukraine v. Russia)*' in: Shuichi Furuya, Hitomi Takemura und Kuniko Ozaki (Hrsg.), *Global Impact of the Ukraine Conflict. Perspectives from International Law* (Springer 2023), 115-134 (122-123).

Frankreich hatte seine Erklärung nach den einstweiligen Anordnungen in *Nuclear Tests*²⁰ zurückgezogen²¹ und die USA, nachdem der IGH die Klage Nicaraguas im *Military and Paramilitary Activities*-Fall²² für zulässig erklärte.²³ Die Russische Föderation (ehemals Sowjetunion) sowie China haben sich nie der IGH-Gerichtsbarkeit nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut unterworfen.

Die praktische Relevanz von Streitbeilegungsklauseln für den Menschenrechtsschutz zeigt sich in der IGH-Rechtsprechung: Im Zeitraum von knapp elf Jahren (Februar 2015 bis Januar 2026) wurden alle Klagen, die mutmaßliche Verletzungen von Menschenrechtsverträgen zum Gegenstand haben, auf die Streitbeilegungsklausel im jeweiligen Vertrag gestützt.²⁴ Beispielhaft zu nennen sind die auf Art. 22 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) gegründeten Klagen Georgiens gegen die Russische Föderation²⁵ und Qatars gegen die Vereinigten Arabischen Emirate²⁶. Kanada und die Niederlande stützten ihre Klage gegen Syrien²⁷ auf Art. 30 Abs. 1 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT²⁸). Belgien hatte seine Klage gegen den Senegal²⁹ ebenfalls auf der Grundlage des Art. 30 Abs. 1 CAT erhoben.

²⁰ IGH, *Nuclear Tests* (Australia v. France), Interim Protection, Anordnung v. 22. Juni 1973, ICJ Reports 1973, 99.

²¹ UNTS, Volume 907, Nr. 8196. France. Declaration recognizing as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, in conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court, Paris, 16. Mai 1966, Termination, 10. Januar 1974, 129.

²² IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, Urteil v. 26. November 1984, ICJ Reports 1984, 392.

²³ UNTS, Volume 1408, Nr. 3. United States of America. Declaration recognizing as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, in conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court, Washington, 14. August 1946, Termination, 7. Oktober 1986, 270.

²⁴ IGH, List of All Cases, <<https://www.icj-cij.org/list-of-all-cases>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

²⁵ IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (Georgia v. Russian Federation), Application Instituting Proceedings, 2008, General List Nr. 140, Rn. 17-19.

²⁶ IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (Qatar v. United Arab Emirates), Application Instituting Proceedings, 2018, General List Nr. 172, Rn. 10.

²⁷ IGH, *Application of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic), Joint Application Instituting Proceedings, 2023, General List Nr. 188, Rn. 8-12.

²⁸ 1465 UNTS 85.

²⁹ IGH, *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal), Application Instituting Proceedings, 2009, General List Nr. 144, Rn. 14-15.

Da sich Afghanistan der IGH-Zuständigkeit nicht nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut unterworfen hat und eine ad hoc Unterwerfung der Taliban nicht realistisch ist, stellt Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 IGH-Statut i. V. m. Art. 29 Abs. 1 CEDAW die einzig mögliche Zuständigkeitsgrundlage dar, unter der die Initiativstaaten Afghanistan vor dem IGH verklagen können. Art. 29 Abs. 1 CEDAW setzt dafür das Scheitern von Verhandlungen zwischen den Streitparteien über die CEDAW-Verletzungen voraus.

III. Die Voraussetzung der gescheiterten Verhandlungen

1. Verhandlungen als zwingende verfahrensrechtliche Voraussetzung

Die Formulierung „[a]ny dispute [...] which is not settled by negotiation“ in der authentischen englischen Sprachfassung der CEDAW (Art. 30 CEDAW) ist eine Indikativ-Präsenskonstruktion. Nach der allgemeinen Wortbedeutung (Art. 31 Abs. 1 VCLT) sowie der ständigen IGH-Rechtsprechung³⁰ zu den vergleichbaren³¹ Art. 22 ICERD³² und Art. 30 Abs. 1 CAT³³ indiziert sie, dass gescheiterte Verhandlungen eine zwingende Voraussetzung für die Anrufung des IGH unter Art. 29 Abs. 1 CEDAW darstellen („pre-condition“³⁴). In der Bewertung der prozeduralen Einrede der Russischen

³⁰ IGH, *ICERD* (Armenia v. Azerbaijan) (Fn. 14), Rn. 50; IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgment, Urteil v. 4. Februar 2021, ICJ Reports 2021, 71 (87 Rn. 38); IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Rn. 106, 108; IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 58-59; IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 34; IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 141.

³¹ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 136-140 spricht von ‘comparable’; Sweeney (Fn. 5), 301 spricht von ‘near identical’.

³² Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. A Commentary* (Oxford University Press 2016), Article 22, 472-483; Xue Hanqin, *Jurisdiction of the International Court of Justice* (Brill Nijhoff 2017), 128; Ishizuka (Fn. 19), 122.

³³ Giuliana Monina, ‘Article 30’ in: Manfred Nowak, Moritz Birk und Giuliana Monina (Hrsg.), *The United Nations Convention Against Torture and Its Optional Protocol. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2019), 679-690 (Rn. 23-24); Hanqin (Fn. 32), 128-129; Ishizuka (Fn. 19), 122.

³⁴ Susann Kroworsch, ‘Article 29’ in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and Its Optional Protocol. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 814-818 (816).

Föderation gegen die Klage Georgiens stellte der IGH ausdrücklich auf die Indikativ-Präsenskonstruktion des Art. 22 ICERD ab, die identisch zu Art. 29 Abs. 1 CEDAW formuliert ist. Er bejahte damit die Ansicht der Russischen Föderation, dass der Wortlaut des Art. 22 ICERD vorherige Verhandlungen voraussetzt.³⁵

Innerhalb der menschenrechtlichen Streitbeilegungsklauseln weist Art. 30 Abs. 1 CAT eine leicht abweichende Formulierung auf. Während Art. 29 Abs. 1 CEDAW und Art. 22 ICERD auf Streitigkeiten abstellen, die nicht durch Verhandlungen beigelegt wurden, spricht Art. 30 Abs. 1 CAT davon, dass eine Streitigkeit nicht durch Verhandlungen beigelegt werden „kann“ („[a]ny dispute [...] which cannot be settled through negotiation“). Auf diesen Unterschied ging der IGH in den zwei auf Art. 30 Abs. 1 CAT gestützten Klagen jedoch nicht ein.³⁶ Stattdessen referenzierte er in beiden Fällen auf Art. 22 ICERD,³⁷ der das Verhandlungskriterium genau wie³⁸ in Art. 29 Abs. 1 CEDAW formuliert. Nach der IGH-Rechtsprechung sind vorherige Verhandlungen demnach sowohl in der Indikativ-Präsensformulierung als auch nach der „kann“-Formulierung ein zwingend zu erfüllendes Kriterium seiner Zuständigkeit.³⁹

Die im Menschenrechtsschutz besonders bedeutsame⁴⁰ teleologische Auslegung könnte allerdings dafür sprechen, dass vorherige Verhandlungen doch keine zwingende Voraussetzung darstellen. Die teleologische Auslegung legt eher nahe, bei gravierenden Vertragsverletzungen auf Verhandlungen verzichten zu können, um so eine rasche Anrufung des IGH zu ermöglichen. Genau

³⁵ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 123-134; bestätigt in IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order v. 23. Juli 2018, ICJ Reports 2018, 406 (417 Rn. 29); IGH, *ICERD* (Armenia v. Azerbaijan) (Fn. 14), Rn. 50; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Rn. 106.

³⁶ IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 57; IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 40.

³⁷ IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 57; IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 40.

³⁸ Hierauf weist IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Separate Opinion of Judge Greenwood unter Bezugnahme auf *Congo v. Ruanda* ausdrücklich hin, Rn. 11.

³⁹ So ausdrücklich auch IGH-Richterin Hanqin (Fn. 32), 129-130.

⁴⁰ Oliver Dörr, 'Article 31' in: Oliver Dörr und Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary* (2. Aufl., Springer 2018), 557-616 (Rn. 28); Başak Çalı, 'Specialized Rules of Treaty Interpretation. Human Rights' in: Duncan B. Hollis (Hrsg.), *The Oxford Guide to Treaties* (2. Aufl., Oxford University Press 2020), 504-523 (512-514); ausdrücklich auch IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 78, Separate Opinion of Judge Greenwood, Rn. 11; IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 50, 52, 101; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 73.

dies wurde unter anderem von dem ehemals amtierenden IGH-Präsidenten *Owada* sowie den Richtern *Simma*, *Abraham*, *Donoghue* und *Ad Hoc Gaja* in ihrer joint dissenting opinion⁴¹ im Georgien-Fall sowie von Richter *Cançado Trindade*⁴² in einer Reihe von Fällen unter Art. 22 ICERD vertreten.⁴³ Sie argumentierten mit dem Schutzzweck der ICERD, dass die mit ihr normierten Rechte nicht formalistischen und dadurch letztlich staatlichen Interessen dienenden Verhandlungskriterien unterworfen werden sollten:⁴⁴ dass Menschenrechtsverletzungen also nicht, drastisch gesprochen, zum Gegenstand zwischenstaatlicher Verhandlungsmasse werden dürfen.

Allerdings kann die teleologische Auslegung nicht so weit führen, in Gänze auf vorherige Verhandlungen zu verzichten. Nach Art. 31 VCLT stellen die grammatikalische, systematische und teleologische Auslegung gleichwertige Interpretationsmethoden dar.⁴⁵ Ein aus Sinn und Zweck eines Vertrags hergeleitetes Auslegungsergebnis kann deshalb keinen Vorrang vor dem Wortlaut haben: „The consideration of object and purpose finds its limits in the ordinary meaning of the text of the treaty.“⁴⁶ Bestimmt eine Streitbeilegungsklausel wie Art. 29 Abs. 1 CEDAW dem Wortlaut nach vorherige Verhandlungen, muss diese Voraussetzung erfüllt sein.⁴⁷ Davon weicht der IGH selbst dann nicht ab, wenn es um Verletzungen von *ius cogens* bzw.

⁴¹ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Rn. 12, 35, 38, 43, 50-59, 72-73.

⁴² IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 72-78, 89, 96, 138-140, 160-162; IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 61, 63, 101; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 17, 25, 27, 73.

⁴³ Zu Art. 29 Abs. 1 CEDAW wurde diese Ansicht im Kongo-Fall von keinem IGH-Richter vertreten, sondern von Verhandlungen als „prior condition that has to be met“ ausgegangen, vgl. *Armed Activities* (Fn. 4), Separate Opinion of Judge Al-Khasawneh, Rn. 13.

⁴⁴ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Rn. 12 und 43 sprechen von ‘formalism inconsistent with the spirit of the text’, Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 72-78, 89, 96, 138-140, 160-162; IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 61, 63, 101; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 17, 25, 27, 73.

⁴⁵ Statt vieler Dörr (Fn. 40), Rn. 5.

⁴⁶ Dörr (Fn. 40), Rn. 57; ausdrücklich auch IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Separate Opinion of Judge Koroma, Rn. 5.

⁴⁷ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 88: “The Court recalls in this regard that its jurisdiction is based on consent of the parties and is confined to the extent accepted by them. [...] When that consent is expressed in a compromissary clause in an international agreement, any conditions to which such consent is subject must be regarded as constituting limits thereon.”

erga omnes-wirkenden Verpflichtungen geht.⁴⁸ Im Folgenden ist deshalb zu klären, wann die Voraussetzung des *Scheiterns* von Verhandlungen erfüllt ist.

2. Das Scheitern von Verhandlungen

Nach der ständigen Rechtsprechung des IGH ist von einem Scheitern der Verhandlungen auszugehen, wenn diese fehlschlagen, vergeblich oder festgefahren sind („failure of negotiations, or when negotiations have become futile or deadlocked“⁴⁹). Ohne diese drei Varianten zu differenzieren, bejahete der IGH ein Scheitern bisher immer dann, wenn die Klägerin nachweist, dass weitere Verhandlungen nicht zu einer Beilegung der Streitigkeit führen.⁵⁰

Beispielsweise hatten Belgien und der Senegal ihre Grundpositionen darüber, ob der Senegal seinen Verpflichtungen aus der CAT nachkommt (Strafverfolgung statt Auslieferung), über einen fünf Jahre dauernden diplomatischen Schriftwechsel beibehalten.⁵¹ Kanada und die Niederlande hatten über zwei Jahre mit 66 diplomatischen Noten sowie zwei Treffen mit Vertretern Syriens versucht, Syrien zur Einstellung von CAT-Verletzungen zu bewegen.⁵² Die Konfliktparteien näherten ihre Positionen einander in diesem Zeitraum nicht an.⁵³ In beiden Fällen ging der IGH von gescheiterten Verhandlungen aus.⁵⁴

Unter Art. 22 ICERD hatten Armenien und Azerbaidschan seit dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen um Bergkarabach (November 2020)

⁴⁸ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 64 und 125: “the mere fact that rights and obligations *erga omnes* or peremptory norms of general international law (*jus cogens*) are at issue in a dispute cannot in itself constitute an exception to the principle that its jurisdiction always depends on the consent of the parties.” Vgl. auch Mariko Kawano, ‘The Common Interest of Communities and the International Court of Justice’ in: Chia-Jui Cheng (Hrsg.), *New Trends in International Law. Festschrift in Honour of Judge Hisashi Owada* (Brill Nijhoff 2024), 217–241 (224–229); Gentian Zyberi, ‘The Interpretation and Development of International Human Rights Law by the International Court of Justice’ in: Martin Scheinin (Hrsg.), *Human Rights Norms in ‘Other’ International Courts* (Cambridge University Press 2019), 28–61 (41, 48–50); III. 3. b).

⁴⁹ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 159; IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 57; IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 40; IGH, *ICERD* (Armenia v. Azerbaijan) (Fn. 14), Rn. 53; Hanqin (Fn. 32), 131–132.

⁵⁰ IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 57.

⁵¹ IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 57.

⁵² IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 36.

⁵³ IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 41.

⁵⁴ IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 42; *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 59.

bis zur Klageerhebung (September 2021) unter anderem mehrere bilaterale Treffen abgehalten, um ihren Konflikt über die behauptete Rassendiskriminierung ethnischer Armenier beizulegen. Da Azerbaidschan die erhobenen Vorwürfe konstant zurückwies, waren die Verhandlungen als gescheitert anzusehen.⁵⁵ Im Verfahren Georgiens gegen die Russische Föderation entschied der IGH, dass die Parteien zum maßgeblichen Zeitpunkt zwischen dem Ausbruch des Konflikts in den Regionen Südossetien und Akhbaz (9. August 2008) und der Klageerhebung (12. August 2008) nicht verhandelt hatten.⁵⁶ Nach Ansicht des IGH stellten insbesondere die Pressemitteilungen der Konfliktparteien sowie im Rahmen der UN abgehaltene Beratungen keine Verhandlung dar, weil sie sich nicht auf den Vorwurf der Rassendiskriminierung bezogen.⁵⁷

In der bisher einzigen Klage, die auf Art. 29 Abs. 1 CEDAW gestützt wurde, verneinte der IGH seine Zuständigkeit, weil der Kongo nicht versucht hatte, mit Ruanda über die CEDAW-Verletzungen zu verhandeln.⁵⁸ Der IGH erwähnte insofern nur „Proteste“ des Kongo gegen das Vorgehen Ruandas im UN-Sicherheitsrat und in der Afrikanischen Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker (ACHPR). Diese Proteste waren jedoch für den Nachweis einer Streitigkeit zu berücksichtigen und nicht für das Verhandlungskriterium.⁵⁹

Die genannte Rechtsprechung lässt insgesamt keine sichere Schlussfolgerung zu, unter welchen Umständen Verhandlungen unter Art. 29 Abs. 1 CEDAW als gescheitert anzusehen sind. Insbesondere bleibt unklar, ob von einem Scheitern erst nach mehrjährigen Verhandlungen mit unverändert aufrechterhaltenen Positionen ausgegangen werden kann. Eine Pflicht zu mehrjährigen Verhandlungen könnte sich aus dem Grundsatz ergeben, dass Verhandlungen „as far as possible“ fortzusetzen sind.⁶⁰ Dadurch drohte allerdings ein „Verschleppen“ des Prozesses, was erhebliche negative Konsequenzen für den Menschenrechtsschutz haben kann: „The negative consequence of compromissary clauses is that the protection of human rights can become subject to foot-dragging and prolonged State negotiations through diplomat-

⁵⁵ IGH, *ICERD* (Armenia v. Azerbaijan) (Fn. 14), Rn. 53-57.

⁵⁶ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 184.

⁵⁷ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 167-182.

⁵⁸ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 91-93.

⁵⁹ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 91.

⁶⁰ IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order v. 7. Dezember 2021, ICJ Reports 2021, 361 (372 Rn. 33); IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 158, 162; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Rn. 120; IGH, *CAT* (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic) (Fn. 14), Rn. 35; IGH, *CAT* (Belgium v. Senegal) (Fn. 14), Rn. 57; Hanqin (Fn. 32), 130.

ic channels, while potentially serious human rights violations could go unaddressed for several month or even years.”⁶¹

In Afghanistan hätten mehrjährige Verhandlungen gravierende Folgen für die betroffenen Frauen und Mädchen, deren Menschenrechtslage sich in immer kürzeren Abständen in einem alarmierenden Ausmaß verschlechtert.⁶² Dies gilt umso mehr, als die Taliban die erhobenen Vorwürfe konstant zurückweisen.⁶³ Dies deutet nicht darauf hin, dass sie die CEDAW-Verletzungen aufgrund von Verhandlungen mit den Initiativstaaten einstellen werden. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden der auch-materielle Charakter des Art. 29 Abs. 1 CEDAW zu erläutern. Er spricht im Ergebnis für niedrigschwellige Anforderungen an das Verhandlungskriterium und infolgedessen einen raschen IGH-Zugang.

3. Menschenrechtliche Konzeptualisierung von Verhandlungen

a) Der Konsens zur IGH-Zuständigkeit

Sreitbeilegungsklauseln wie Art. 29 Abs. 1 CEDAW sind Ausdruck des völkerrechtlich unumstößlichen und in Art. 2 Ziff. 1 Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) kodifizierten Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten: Staaten unterwerfen sich nur insoweit der Gerichtsbarkeit des IGH, als sie diese mit ihrer Zustimmung zu Art. 29 Abs. 1 CEDAW akzeptieren.⁶⁴ Es erstaunt kaum, dass sich eine beträchtliche Anzahl der

⁶¹ Zyberi (Fn. 48), 35.

⁶² Statt vieler UNGA, ‘Vice and Virtue Report’, 25. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 3-4.

⁶³ UNGA, Report, 9. Februar 2023 (Fn. 8), Rn. 15, 17; UNGA, Report, 20 Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 2; Islamisches Emirat Afghanistan, Blames of Human Right Violations and Gender Discrimination Unfounded, 26. September 2024, <<https://www.alemarahenglish.af/blames-of-human-right-violations-and-gender-discrimination-unfounded/>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; International Community Continues to Harass Afghan Women, 1. Dezember 2024, <<https://www.alemarahenglish.af/international-community-continues-to-harass-afghan-women/>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; Islamic Hijab is Honour for Women, 17. September 2024, <<https://www.alemarahenglish.af/islamic-hijab-is-honour-for-women/>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; Western Media’s slander of Women’s Rights in Afghanistan, 7. September 2024, <<https://www.alemarahenglish.af/western-medias-slander-of-womens-rights-in-afghanistan/>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

⁶⁴ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 65, 88; IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Rn. 131; Tomuschat (Fn. 16), Rn. 19; Rosenne (Fn. 17), Rn. 3; Andreas Zimmermann, ‘Between the Quest for Universality and Its Limited Jurisdiction: The Role of the International Court of Justice in Enhancing the International Rule of Law’ in: Giorgio Gaja und Jenny Grote Stoutenburg (Hrsg.), *Enhancing the Rule of Law Through the International Court of Justice* (Brill Nijhoff 2014), 33-45 (35).

CEDAW-Vertragsstaaten durch Vorbehalte gegen Art. 29 Abs. 1 CEDAW der gerichtlichen Nachprüfung etwaiger CEDAW-Verletzungen entzieht.⁶⁵ Tatsächlich ist Art. 29 Abs. 1 CEDAW diejenige Norm, gegen welche die meisten Vertragsstaaten Vorbehalte erklärt haben (39 von 189, Stand Januar 2026).⁶⁶ Vorbehalte gegen Art. 29 Abs. 1 CEDAW sind nach Absatz 2 der Norm ausdrücklich und ohne Einschränkungen erlaubt.⁶⁷ Demgegenüber müssen Vorbehalte gegen alle anderen CEDAW-Normen gemäß der allgemeinen Vorbehaltsregelung (Art. 28 Abs. 2 CEDAW) mit dem Sinn und Zweck der CEDAW vereinbar sein, um die Norm wirksam abbedingen zu können.

Art. 29 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 2 CEDAW sind insofern das CEDAW-interne Epizentrum eines allgemeinen und schon seit den frühen 1950er Jahren diskutierten,⁶⁸ dilemmatischen⁶⁹ Spannungsverhältnisses: Einerseits sollen infolge der grundsätzlichen Zulässigkeit von Vorbehalten möglichst viele Staaten als Vertragsparteien gewonnen werden (Universalitätsinteresse).⁷⁰ Andererseits müssen Vorbehaltsregelungen dem Integritätsinteresse eines Vertrags gerecht werden, um zu vermeiden, dass er durch die großzügige Zulässigkeit von Vorbehalten verwässert wird.⁷¹ Inwieweit diese gegensätzlichen Interessen durch Art. 29 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 2 CEDAW in einem ausgeglichen Verhältnis zueinander stehen, ist angesichts der umfangreich

⁶⁵ UN Treaty Collection, CEDAW, <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mdsg_no=iv-8&chapter=4&clang=_en>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; Kroworsch (Fn. 34), 816.

⁶⁶ UN Treaty Collection (Fn. 65); Jane Connors, 'Article 28' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2 Aufl., Oxford University Press 2022), 784-813 (786).

⁶⁷ Connors (Fn. 66), 786.

⁶⁸ Vgl. ILC, Document A/1858: Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Third Session, 16. May-27 Juli 1951, in: ILCYB 1951, Vol. II, UN Doc. A/CN.4/SER.A/Add. 1, 123 (126-130 Rn. 18-31); Document A/CN.4/144: First Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur, in: ILCYB 1962, Vol. II, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1962/Add. 1, 27-80 (62-65); Document A/CN.4/477 and Add. 1. Second Report on Reservations to Treaties, by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur in: ILCYB 1996, Vol. II. Part One, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1996/Add. 1 (Part 1), 37-85 (58 Rn. 102-111).

⁶⁹ ILC, Document A/CN.4/477 and Add. 1 (Fn. 68), Rn. 101.

⁷⁰ ILC, Document A/CN.4/477 and Add. 1 (Fn. 68), Rn. 90-93, 97; Christian Walter, 'Article 19' in: Oliver Dörr und Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary* (2. Aufl., Springer 2018), 261-315 (Rn. 2); Alain Pellet und Daniel Müller, 'Reservations to Human Rights Treaties: Not An Absolute Evil ...' in: Ulrich Fastenrath et al., *From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Judge Bruno Simma* (Oxford University Press 2011), 521-551 (522-523).

⁷¹ ILC, Document A/CN.4/477 and Add. 1 (Fn. 68), Rn. 90-93, 97; Walter (Fn. 70), Rn. 2; Pellet und Müller (Fn. 70), 567.

erklärten Vorbehalte gegen die CEDAW⁷² eine drängende, an dieser Stelle jedoch nicht zu klärende Frage.

Allerdings hat sich die traditionell staatenzentrierte und am synallagmatischen Austauschcharakter staatlicher Verpflichtungen orientierte Völkerrechtsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg gewandelt. Heute ist das Völkerrecht mit drittschützenden Werten angereichert, die den Schutz des Einzelnen zum Ziel haben. Diese Werte sind in einer Vielzahl universeller und regionaler Menschenrechtsverträge einschließlich spezialisierter Menschengerichtshöfe rechtsnormativ verankert. So stellt die Achtung der Menschenrechte nach Art. 1 Ziff. 3, 55 lit. c) UN-Charta ein grundlegendes Strukturmerkmal dar und erlaubt es, Staaten nach im UN-System dokumentierten Kriterien wie der Einhaltung des Gewaltverbots und ihrer Menschenrechtskonformität zu bewerten und als *ultima ratio* doch zu unterscheiden.⁷³ Ausdruck dessen ist die – auch kontrovers⁷⁴ – diskutierte Schutzverantwortung von Staaten (Responsibility to Protect, R2P). Nach ihr hat die internationale Gemeinschaft die Opfer planmäßiger und massiver Menschenrechtsverletzungen in Staaten, die sich unter Verweis auf ihren Souveränitätsanspruch der externen Einmischung verwehren, zu schützen („sovereignty as responsibility“).⁷⁵

Ein solch konstitutionalistisches Verständnis ist allerdings nur *eine*, nicht unumstrittene Perspektive auf das Völkerrecht. Staaten des globalen Südens beispielsweise kritisieren die Idee einer internationalen Gemeinschaft, die mutmaßlich globale Werte teilt („civilizing crusade“/„missionary

⁷² UN, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-8&chapter=4&clang=en>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

⁷³ UNGA, A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2. Dezember 2004, UN Doc. A/59/565, Rn. 29-30; World Summit Outcome, 24. Oktober 2005, UN Doc. A/RES/60/1, Rn. 138; International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), The Responsibility to Protect, Report, 2001, 14; Jörn Axel Kämmerer, ‘Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts’ in: Alexander Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht* (9. Aufl., De Gruyter 2024), Rn. 82; Eva Frenz und Dirk Hanschel, ‘Article 55 (c)’ in: Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte und Andreas Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. II* (4. Aufl., Oxford University Press 2024), Rn. 3-4, 8, 15-16, 20-23; Anne Peters, ‘Humanity as the A and Ω of Sovereignty’, EJIL 20 (2009), 513-544 (519-522, 524-526); Charlotte Kreuter-Kirchhof, ‘Völkerrechtliche Schutzverantwortung bei elementaren Menschenrechtsverletzungen: Die Responsibility to Protect als Verantwortungsstruktur’, AVR 48 (2010), 338-382 (374-376).

⁷⁴ Vgl. nur Philip Cunliffe, ‘A Dangerous Duty: Power, Paternalism and the Global “duty of care”’ in: Philip Cunliffe (Hrsg.), *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect. Interrogating Theory and Practice* (Routledge 2011), 51-70.

⁷⁵ ICISS, Report (Fn. 73), 15, 17; Gareth Evans, ‘The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention’, Proceedings of the Annual Meeting (ASIL) 98 (2004), 78-89 (82-83).

work“⁷⁶). Dem konstitutionalistischen Verständnis wird entgegengehalten, eine „old strategy of natural law“⁷⁷ zu sein mit dem Ziel, die staatliche Souveränität einer idealistischen Einheit und Kohärenz gemeinsamer Werte unterzuordnen („reinvent at an international level the sovereign authority it was determined to transcend“⁷⁸).⁷⁹ Wo die gemeinsame Wertgrundlage als *telos* staatlicher Souveränität vor allem in den 1990er Jahren noch mit einigem Optimismus postuliert wurde,⁸⁰ kann von einem „mainstream approach of international legal constitutionalism“⁸¹ gegenwärtig ohnehin aber keine Rede mehr sein. Dies gilt spätestens angesichts eines (wiederauflebenden) Nationalismus und damit einhergehendem geopolitischen Protektionismus. Dieser zeigt sich insbesondere in Staaten wie China, den Vereinigten Staaten von Amerika unter Donald Trump sowie der Russischen Föderation unter Vladimir Putin.⁸²

⁷⁶ Makau Mutua, *Human Rights. A Political and Cultural Critique* (University of Pennsylvania Press 2002), 19; vgl. auch Salvador Santino F. Reglme Jr., ‘The Global Human Rights Regime. Risks and Contestations’ in: Salvador Santino F. Reglme Jr. and Irene Hadiprayitno (Hrsg.), *Human Rights at Risk. Global Governance, American Power, and the Future of Dignity* (Rutgers University Press 2022), 3–21 (7–9); Takao Suami, ‘Global Constitutionalism and European Legal Experiences. Can European Constitutionalism Be Applied to the Rest of the World?’ in: Takao Suami, Anne Peters, Dimitri Vanoverbeke und Mattias Kumm (Hrsg.), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives* (Cambridge University Press 2018), 123–167 (156–158); Dimitri Vanoverbeke, ‘Are We Talking the Same Language? The Sociohistorical Context of Global Constitutionalism in East Asia as Seen from Japan’s Experiences’ in: Takao Suami, Anne Peters, Dimitri Vanoverbeke und Mattias Kumm (Hrsg.), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives* (Cambridge University Press 2018), 203–224 (203–204).

⁷⁷ Alexander Somek, ‘From the Rule of Law to the Constitutionalist Makeover: Changing European Conceptions of Public International Law’, University of Iowa Legal Studies Research Paper Nr. 09–25 (2009), 25.

⁷⁸ David Kennedy, ‘The Forgotten Politics of International Governance’, EHRLR 2 (2001), 117–125; vgl. auch Suami (Fn. 76), 151, der ‘overcoming of state sovereignty’ als die ‘inherent idea of global constitutionalism’ bezeichnet.

⁷⁹ Somek (Fn. 77), 22–23, 25–26; Alexander Somek, ‘Kelsen Lives’, EJIL 18 (2007), 409–451 (409, 429–430, 439, 443–448, 451).

⁸⁰ Vgl. Gregory Shaffer und Wayne Sandholtz, ‘The Rule of Law Under Pressure. The Enmeshment of National and International Trends’ in: Gregory Shaffer und Wayne Sandholtz (Hrsg.), *The Rule of Law under Pressure* (Cambridge University Press 2025), 3–86 (50–51); Somek (Fn. 77), 409.

⁸¹ Jean d’Aspremont, ‘International Legal Constitutionalism, Legal Forms and the Need for Villains’ in: Anthony F. Lang Jr. und Antje Wiener (Hrsg.), *Handbook on Global Constitutionalism* (Edward Elgar Publishing 2023), 225–239 (227).

⁸² Vgl. Shaffer und Sandholtz (Fn. 80), 51–52, 64–67, 69–70, 72–79; Kämmerer (Fn. 73), Rn. 83; Mattias Kumm, ‘History and Theory of Global Constitutionalism’ in: Takao Suami, Anne Peters, Dimitri Vanoverbeke und Mattias Kumm (Hrsg.), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives* (Cambridge University Press 2018), 168–200 (198–199); Kenneth Roth, ‘China’s Global Threat to Human Rights’, Human Rights Watch, World Report 2020, 1–19 (1–2); Anne Peters, Against A Deconstitutionalisation of International Law in Times of Populism, Pandemic, and War (25 Oktober 2022). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper Nr. 2022–22, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4259946>, 1–2, 4–7.

Diese Dekonstitutionalisierungstendenzen ändern gleichwohl nichts an den beiden Punkten, auf die es hier ankommt: Zum einen verpflichten sich Vertragsstaaten durch ihre Ratifikation eines Menschenrechtsvertrags zur Umsetzung desselben, wenn auch gegebenenfalls mit Vorbehalten zu einzelnen Bestimmungen.⁸³ Zum anderen zeichnen sich Menschenrechtsverträge gerade dadurch aus, dass die Reziprozität der vertragsstaatlichen Pflichten *pro homine* hinter seinen individualschützenden Zweck zurücktritt. Die Formulierung *pro homine* bezeichnet ursprünglich die am Sinn und Zweck der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) orientierte Auslegungsweise des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte (IAGMR).⁸⁴ Mit der *pro homine*-Auslegung will der IAGMR den Begünstigten einer AMRK-Norm den größtmöglichen Schutz zukommen lassen.⁸⁵

b) Der IGH-Zugang als Voraussetzung zur Umsetzung der CEDAW

Der Sinn und Zweck der CEDAW besteht laut ihrem Titel und ihrer Präambel in der Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen. Spiegelbildlich dazu will die CEDAW die „full equality“ zwischen Männern und Frauen herbeiführen (10. Präambel-Absatz). Die Formulierung „full equality“ impliziert ein materielles Gleichheitskonzept, das sich im operativen Vertragsteil unter anderem in Art. 1 CEDAW (allgemeines Diskriminierungsverbot)⁸⁶, Art. 4 Abs. 1 CEDAW (zeitweilige Sondermaßnahmen)⁸⁷ sowie in

⁸³ Dazu sogleich III. 3. b).

⁸⁴ Mariana Monteiro de Matos, *Indigenous Land Rights in the Inter-American System. Substantive and Procedural Law* (Brill Nijhoff 2021), 68; Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (2. Aufl., Cambridge University Press 2013), 12.

⁸⁵ IAGMR, *Matter of Viviana Gallardo*, Advisory Opinion OC-101/81, 13. November 1981, Series A Nr. 101, Rn. 16; IAGMR, *The Effect of Reservations on the Entry Into Force of the American Convention on Human Rights (Arts. 74 and 75)*, Advisory Opinion OC-2/82, 24. September 1982, Series A Nr. 2, Rn. 29; IAGMR, *Reports of the Inter-American Commission on Human Rights (Art. 51 American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-15/97, 14. November 1997, Series A Nr. 15, Rn. 29; IAGMR, *The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law*, Advisory Opinion OC-16/99, 1. Oktober 1999, Series A Nr. 16, Rn. 113-114; IAGMR, *Benjamin et al. v. Trinidad and Tobago*, Preliminary Objections, 1. September 2001, Series C Nr. 81, Rn. 70.

⁸⁶ Andrew Byrnes und Puja Kapai, 'Article 1' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 79-108 (80-81).

⁸⁷ Ulrike Lembke, 'Article 4' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 173-220 (174-175, 177).

Art. 24 (Umsetzungsmaßnahmen)⁸⁸ fortsetzt. Damit schützt die CEDAW als einziger Vertrag auf der universellen Völkerrechtsebene Frauen umfassend vor Benachteiligungen und erstreckt sich auch auf horizontale Rechtsbeziehungen (Art. 2 lit. e) und f) CEDAW, vertragsstaatliche Schutzpflicht).⁸⁹

Der Sinn und Zweck der CEDAW schließt es ein, dass ihre Umsetzung in den Vertragsstaaten nachgeprüft wird.⁹⁰ Die CEDAW sieht dafür ein spezialvertragliches Monitoring in Form der Prüfung von periodischen Staatenberichten (Art. 18 CEDAW) einschließlich der Abschließenden Bemerkungen und eines follow-up-Verfahrens durch den CEDAW-Ausschuss (Art. 17 CEDAW) vor. Unter dem CEDAW-Fakultativprotokoll⁹¹ (CEDAW-FP) kann der CEDAW-Ausschuss zudem Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren gegen einen Vertragsstaat durchführen.⁹² In Individualbeschwerdeverfahren beurteilt er Beschwerden einzelner Frauen sowie Gruppen von Frauen wegen mutmaßlicher CEDAW-Verletzungen (Art. 2 CEDAW-FP). In Untersuchungsverfahren beurteilt der Ausschuss mutmaßliche schwerwiegende und systematische Verletzungen der CEDAW (Art. 8 CEDAW-FP).⁹³ Voraussetzung für beide Verfahren ist die Ratifikation des Fakultativprotokolls durch den Vertragsstaat (Art. 1 CEDAW-FP).⁹⁴ Mit Stand vom Januar 2026 haben 115 der 189 Vertragsstaaten das CEDAW-FP ratifiziert.⁹⁵

⁸⁸ Andrew Byrnes und Meghan Campbell, 'Article 24' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 755-764 (755).

⁸⁹ Andrew Byrnes und Meghan Campbell, 'Article 2' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 109-146 (126-133).

⁹⁰ Kroworsch (Fn. 34), 816; Ineke Boerefijn und Julie Fraser, 'Article 18' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 701-720 (701).

⁹¹ 2131 UNTS 83.

⁹² Boerefijn und Fraser (Fn. 90), 701-702, 714-715; Meghan Campbell und Jane Connors, 'Optional Protocol' in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf und Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 823-896 (824); Sweeney (Fn. 5), 291-292.

⁹³ Campbell und Connors (Fn. 92), 824.

⁹⁴ Campbell und Connors (Fn. 92), 831.

⁹⁵ UN, Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=i-v-8-b&chapter=4&clang=_en>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

Weder unter dem CEDAW-FP noch unter Art. 18 CEDAW kann der CEDAW-Ausschuss allerdings Vertragsverletzungen rechtsverbindlich feststellen oder Wiedergutmachung für die Opfer anordnen.⁹⁶ Das Ziel dieser Verfahren ist es in erster Linie, die Vertragsstaaten zur Einhaltung ihrer Vertragsverpflichtungen anzuregen, indem Beanstandungen aufgezeigt und ein *politischer* Erklärungsbedarf vor der nationalen und internationalen Öffentlichkeit erzeugt wird.⁹⁷ Art. 29 Abs. 1 CEDAW stellt im Vergleich dazu den einzigen Mechanismus bereit, der zu einem rechtsverbindlichen IGH-Urteil über konkrete Rechtsverletzungen gelangen kann.⁹⁸ Er überlässt den durch die CEDAW gewährten Schutz dadurch nicht der politischen Befolgungsbereitschaft der Vertragsstaaten, sondern macht ihn gerichtlich durchsetzbar. Erst durch Art. 29 Abs. 1 CEDAW ist der Menschenrechtsschutz von Frauen nicht nur „theoretical and illusory“, um die Worte des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) zu gebrauchen, sondern „practical and effective“⁹⁹. Dies legt nahe, den Art. 29 Abs. 1 CEDAW nicht nur als prozedurale Norm zu verstehen, sondern ihm auch einen materiell-rechtlichen Gehalt beizumessen.¹⁰⁰

⁹⁶ Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari und Beate Rudolf, ‘Introduction’ in: Patricia Schulz, Ruth Halperin-Kaddari, Beate Rudolf and Marsha A. Freeman (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2022), 1-60 (22); Boerefijn und Fraser (Fn. 90), 710, 713; Sweeney (Fn. 5), 291.

⁹⁷ Christoph Gusy, ‘Grundrechtsmonitoring. Grundrechtsdurchsetzung außerhalb gerichtlicher Instanzen’, *Der Staat* 47 (2008), 511-549 (537); Martin Scheinin, ‘The ICJ and the Individual’, *International Community Law Review* 9 (2007), 123-137 (134).

⁹⁸ Kroworsch (Fn. 34), 816; darauf stellt auch IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Rn. 43 mit Blick auf Art. 22 ICERD ab: ‘The Committee established by the Convention has no power to impose a *legally binding* solution.’

⁹⁹ EGMR, z. B. *Airey v. Ireland*, Urteil v. 9. Oktober 1979, Series A Nr. 32, Rn. 24; EGMR, *Soering v. United Kingdom*, Urteil v. 7. Juli 1989, Series A Nr. 161, Rn. 87; EGMR, *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, Urteil v. 23. März 1995, Nr. 15318/89, Rn. 72; EGMR, *Matthews v. The United Kingdom [Große Kammer]*, Urteil v. 18. Februar 1999, Nr. 24833/94, ECHR 1999-I, Rn. 34; EGMR, *Christine Goodwin v. United Kingdom [Große Kammer]*, Urteil v. 11. Juli 2002, Nr. 28957/95, ECHR 2002-VI, Rn. 74; so auch IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, Rn. 21; Kroworsch (Fn. 34), 816.

¹⁰⁰ Kroworsch (Fn. 34), 816 und sogleich in III. 2. c); vgl. auch IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Dissenting Opinion of Judge Koroma, Rn. 11-13, Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, Rn. 21-23; für Art. 22 ICERD ausdrücklich IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Separate Opinion of Judge Greenwood, Rn. 6-7, Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 210; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 17, 26; IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 101.

Gegen einen zusätzlichen materiellen Gehalt spricht allerdings, dass die Vertragsstaaten die Zuständigkeit des IGH nach Art. 29 Abs. 2 CEDAW abbedingen können. Insbesondere ist die Erklärung von Vorbehalten gegen die Streitbeilegungsklausel *ohne Einschränkung* möglich. Für die materiellrechtlichen CEDAW-Normen gilt demgegenüber, dass Vorbehalte mit dem Sinn und Zweck der CEDAW vereinbar sein müssen, um zulässig zu sein (Art. 28 Abs. 2 CEDAW).¹⁰¹ Nach Art. 28 und 29 CEDAW besteht damit ein deutlicher Unterschied zwischen den materiellrechtlichen CEDAW-Normen und der Streitbeilegungsklausel.

Der IGH ordnet menschenvertragliche Streitbeilegungsklauseln bisher als rein verfahrensrechtliche Normen ein. Dies bestätigte er jüngst im Mai 2025¹⁰² sogar für die *ius cogens*-Norm bzw. *erga omnes*-geltende Verpflichtung zur Bestrafung des Völkermordes.¹⁰³ Art. IX Völkermordkonvention¹⁰⁴ und ebenso Art. 22 ICERD¹⁰⁵ sind nach Ansicht des IGH als prozedurale Normen zu verstehen, weil sie lediglich eine verfahrensrechtliche Streitbeilegungsoption bereitstellen. Zu Art. 29 Abs. 1 CEDAW hat der IGH diese Ansicht zwar nicht vertreten. Dies gilt aber nur deshalb, weil er sich für die einzige Klage, die via Art. 29 Abs. 1 CEDAW vor ihn gelangte (Kongo gegen Ruanda), als nicht zuständig erachtete und somit schlicht keine Gelegenheit dazu hatte.¹⁰⁶

Sollte Art. 29 Abs. 1 CEDAW rein prozedural verstanden werden, können die Menschenrechtsverletzungen von Frauen in Afghanistan für mehrere Jahre zum Gegenstand zwischenstaatlicher Verhandlungsmasse werden.¹⁰⁷ Ihr Menschenrechtsschutz wäre dann, in der Formulierung des EGMR, doch nur theoretisch und illusorisch¹⁰⁸. Eine beträchtliche Anzahl an IGH-Richtern lehnt das rein prozedurale Verständnis von Streitbeilegungsklauseln

¹⁰¹ III. 3. a).

¹⁰² IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in Sudan* (Sudan v. United Arab Emirates), Order, 5. Mai 2025, General List Nr. 197, Rn. 30-33.

¹⁰³ Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (Völkermordkonvention), 78 UNTS 277.

¹⁰⁴ IGH, *Legality of the Use of Force* (Yugoslavia v. Spain), Provisional Measures, Order v. 2. Juni 1999, ICJ Reports 1999, 761 (772 Rn. 32-33); IGH, *Legality of the Use of Force* (Yugoslavia v. United States of America), Provisional Measures, Order v. 2. Juni 1999, ICJ Reports 1999, 916 (924 Rn. 24-25); IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 67-70, 76-79; *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation), Admissibility of the Declarations of Intervention, Order v. 5. Juni 2023, ICJ Reports 2023, 354 (375-377 Rn. 90-98); IGH, *Genocide in Sudan* (Sudan v. United Arab Emirates) (Fn. 102), Rn. 30-33.

¹⁰⁵ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Rn. 71-79.

¹⁰⁶ I.

¹⁰⁷ III. 2.

¹⁰⁸ Die Nachweise in Fn. 99.

dementsprechend zu Recht ab.¹⁰⁹ Wenn mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen dem IGH durch eine Streitbeilegungsklausel angetragen werden, sei eine „[s]trict adherence to legal formalities [...] not appropriate“¹¹⁰.

Die Frage, ob Art. 29 Abs. 1 CEDAW einen materiellen Einschlag hat, steht letztlich beispielhaft für die generelle Meinungsverschiedenheit innerhalb des IGH, wie er die staatlichen Souveränitätsrechte mit dem Menschenrechtsschutz vereinbaren kann. In den Worten des englischen Völkerrechtsprofessors *Russell Buchan*:

„Compromissary clauses reveal the tension within the ICJ between, on the one hand, adopting a decision that is protective of state sovereignty but, on the other hand, pushing for an interpretation of international law that is protective of human dignity.“¹¹¹

c) Die Diskrepanz zwischen Verfahrens- und materiellem Recht

In seiner bisherigen Rechtsprechung legte der IGH Streitbeilegungsklauseln souveränitätsschonend-formalistisch aus.¹¹² Dies bewirkt eine Diskrepanz zum materiellen Recht des jeweiligen Vertrags. Denn durch eine souveränitätsschonend-formalistische Auslegung werden hohe verfahrensrechtliche Hürden geschaffen, welche die gerichtliche Beurteilung von Vertragsverletzungen verzögern oder in Gänze ausschließen können. Der ehemalige IGH-Präsident *Owada* sowie die Richter *Simma*, *Abraham*, *Donoghue* und *Ad Hoc Gaja* sprachen diesbezüglich für Art. 22 ICERD von einem „formalism inconsistent with the spirit of [the clause which is] not to erect needless and over-exacting procedural obstacles liable to delay or impede the applicant’s access to international justice“¹¹³.

¹⁰⁹ Die Nachweise des folgenden Abschnitts.

¹¹⁰ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Dissenting Opinion of Judge Ad Hoc Mavungu, Rn. 39.

¹¹¹ Russell Buchan, ‘The International Court of Justice and the Idea of Liberal International Law’ in: Achilles Skordas and Lisa Mardikian (Hrsg.), *Research Handbook on the International Court of Justice* (Edward Elgar Publishing 2025), 142-165 (159).

¹¹² ‘excessively formalistic’: IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Einleitung, Rn. 43, 50, 54-55, 58, 65; ‘Reliance on formalistic formulas, focus on State “interests” or intentions’: *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 139.

¹¹³ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Rn. 43, 58, so auch Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 132, 139, 161, 214; IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Declaration of Judge Kooijmans, Rn. 7, 11, 15, Separate Opinion of Judge Al-Khasawneh, Rn. 7, 9-13, Dissenting Opinion of Judge Koroma, Rn. 14-17, 22, 24-27, Dissenting Opinion of Judge Ad Hoc Mavungu, Rn. 2, 40-46, Joint Separate Opinion of Judges

Hinsichtlich der Gründe für eine souveränitätsschonende Auslegung äußerte *Bruno Simma* nach seiner Zeit als IGH-Richter die Vermutung, dass „at least a part of its clientele might be somewhat less enthusiastic if the ICJ assumed more pronounced-features of a human rights court“¹¹⁴. Der Hintergrund von *Simmas* Beobachtung ist die konsensbasierte Zuständigkeit des IGH. Als zwischenstaatliches Hauptrechtsprechungsorgan der UN (Art. 96 Satz 1 UN-Charta) ist der IGH weder mit einer obligatorischen und umfassenden Zuständigkeit ausgestattet, noch handelt es sich bei ihm um einen spezialisierten Menschenrechtsgerichtshof, wie es auf den EGMR und den IAGMR zutrifft. In diesem konsensbasierten Zuständigkeitssystem ist es zu befürchten, dass Staaten als Reaktion auf eine weniger souveränitätsschonende Auslegung von Streitbeilegungsklauseln diese entweder durch Vorbehalte abbedingen oder den Vertrag erst gar nicht ratifizieren.¹¹⁵

Diese Gefahr ist ebenso wenig von der Hand zu weisen wie das Spannungsfeld, in dem sich der IGH aufgrund seiner konsensbasierten Zuständigkeit bewegt. Hieraus ergibt sich die Diskrepanz zwischen dem Verfahrens- und dem materiellen Recht: Einerseits muss der IGH seiner Stellung als dem Hauptrechtsprechungsorgan der internationalen Gemeinschaft gerecht werden. Andererseits ist er darauf bedacht, den Interessen der ihm unterworfenen Staaten nicht allzu eklatant zuwider zu handeln. In diesem Ansinnen legt sich der IGH eine juristische Zwangsjacke an („jurisdictional straitjacket“¹¹⁶). Sie führt dazu, dass Menschenrechte vor dem IGH aus prozeduralen Gründen nicht durchsetzbar sein können.

Die Diskrepanz zwischen dem Verfahrens- und dem materiellen Recht kann nur durch ein auch-materielles Verständnis von Streitbeilegungsklauseln

Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, Rn. 21-23, 25-28; IGH, *Genocide in Sudan* (Sudan v. United Arab Emirates) (Fn. 102), Declaration of Judge Ad Hoc Simma, Rn. 5-12; IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 62-70; IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 4-8, 12-27.

¹¹⁴ Bruno Simma, 'Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?' in: Holger P. Hestermeyer et al. (Hrsg.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Bd. I (Brill Nijhoff 2012), 577-604 (600).

¹¹⁵ Simma (Fn. 114), 599-601; Ishizuka (Fn. 19), 123.

¹¹⁶ Simma (Fn. 114), 599; IGH-Richter Cançado Trindade spricht diesbezüglich von 'judicial self-restraint', die er als 'Kunst des Nicht-Tuns' beschreibt: IGH, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* (Costa Rica v. Nicaragua); *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Nicaragua v. Costa Rica), Order v. 16 Juli 2013, Provisional Measures, ICJ Reports 2013, 230, Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 4; vgl. weiter z. B. Antônio Augusto Cançado Trindade 'International Law for Humankind: Towards a New *Jus Gentium* (II) – General Course on Public International Law' in: RdC 317 (2005), 19-312 (41-43).

aufgelöst werden. Erst dadurch werden die materiellen Garantien eines Menschenrechtsvertrags gerichtlich durchsetzbar und erlangen praktische Wirksamkeit. Ein rein prozedurales Verständnis beraubt den Vertrag demgegenüber seiner praktischen Wirksamkeit, da der IGH-Zugang durch formalistische Hürden erschwert oder ausgeschlossen wird. Streitbeilegungsklauseln sind deshalb nicht als von den materiellen Menschenrechtsgarantien losgelöste, technische Zuständigkeitsklauseln zu sehen, sondern als integraler Bestandteil des menschenvertraglichen Schutzmechanismus.

Wenn Streitbeilegungsklauseln die prozedurale Flanke des materiellen Menschenrechtsschutzes bilden, muss ihre Auslegung mit der Art und Schwere der zugrunde liegenden Rechtsverletzungen verknüpft sein.¹¹⁷ Für Art. 29 Abs. 1 CEDAW bedeutet dies, dass das Verhandlungskriterium unter Berücksichtigung der Schwere der CEDAW-Verletzungen in Afghanistan auszulegen ist. Dadurch erlangt die Wehrlosigkeit und Not der Betroffenen rechtliche Relevanz. Ihr höherer *materieller* Schutzbedarf erfordert einen umso niedrigschwelligeren *prozeduralen* Zugang zum IGH.¹¹⁸ Richter *Cançado Trindade* brachte dies in mehreren Fällen treffend wie folgt auf den Punkt:

„[T]he rationale of human rights conventions cannot be overlooked by the ICJ’s ‘mechanical and reiterated search for State consent’ continued in time and placed above the ‘fundamental values’ underlying those conventions.¹¹⁹ [...] Under human rights treaties, the individuals concerned, in situations of great vulnerability or adversity, need a higher standard of protection.“¹²⁰

Diese „protection“ kann erst erreicht werden, wenn eine Klage unter Berücksichtigung der konkreten Rechtsverletzungen zügig vor den IGH gelangt.¹²¹

¹¹⁷ IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Dissenting Opinion of Judge Koroma, Rn. 25.

¹¹⁸ So auch IGH, *Armed Activities* (Fn. 4), Dissenting Opinion of Judge Koroma, Rn. 25-26; Dissenting Opinion of Judge Ad Hoc Mavungu, Rn. 39, 42, 46; Declaration of Judge Kooijmans, Rn. 7; Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, Rn. 25, 28; IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 139, Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Rn. 56.

¹¹⁹ IGH, *ICERD* (Ukraine v. Russian Federation) (Fn. 14), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 5.

¹²⁰ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 162; so auch IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 63-65, 70.

¹²¹ IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 210; *Armed Activities* (Fn. 4), Separate Opinion of Judge Al-Khasawneh, Rn. 12-13, Declaration of Judge Kooijmans, Rn. 7-11, vgl. auch Dissenting Opinion of Judge Koroma, Rn. 24, Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada

d) Die Berücksichtigung der Schwere der CEDAW-Verletzungen

In beiden Fällen, in denen Art. 29 Abs. 1 CEDAW als Zuständigkeitsgrundlage für den IGH herangezogen wurde bzw. wird, sind die Menschenrechtsverletzungen von Frauen und Mädchen umfassend dokumentiert. Im Falle der CEDAW-Verletzungen durch Ruanda wurden Rechtsverletzungen unter anderem während der 57. UN-Generalversammlung¹²² sowie durch die UN-Sonderberichtsteratterin¹²³ zur Menschenrechtslage im Kongo als schlimmste Formen der sexuellen Gewalt festgestellt („rape followed by mutilation of the mouth and amputation of the legs“¹²⁴).

Für Afghanistan stellte der UN-Sonderberichtsteratter in insgesamt vier sowie in einem gemeinsamen Bericht mit der UN-Arbeitsgruppe zur Diskriminierung von Frauen massive CEDAW-Verletzungen fest. Diese treten in immer kürzeren Abständen auf und verschlechtern die Situation afghanischer Frauen und Mädchen zunehmend.¹²⁵ In der Einleitung wurden beispielhaft einige frappierende Rechtsverletzungen genannt.¹²⁶ Die Einhaltung der Dekrete, Verordnungen und Gesetze, auf denen die CEDAW-Verletzungen beruhen, wird durch die afghanische Sittenpolizei (Muhtasib¹²⁷) willkürlich kontrolliert und unter Gewaltanwendung durchgesetzt.¹²⁸

Die Massivität der Rechtsverletzungen in Afghanistan zeigt sich schließlich darin, dass sie als Katalysator einer Reihe völkerrechtlicher Entwicklungen wirkt. So wird unter Verweis auf die CEDAW-Verletzungen in Afghanistan

and Simma, Rn. 25-29; IGH, *ICERD* (Georgia v. Russian Federation) (Fn. 13), Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge Ad Hoc Gaja, Rn. 64-72; IGH, *ICERD* (Qatar v. United Arab Emirates) (Fn. 35), Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, Rn. 63-65.

¹²² UNGA, Situation of Human Rights in the Democratic Republic of the Congo, 26. September 2002, UN Doc. A/57/437, Rn. 71-75.

¹²³ Commission of Human Rights, Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any Part of the World. Report on the Situation of Human Rights in the Democratic Republic of the Congo, submitted by the Special Rapporteur, Ms. Iulia Motoc, in accordance with Commission on Human Rights Resolution 2002/14, 15. April 2003, UN Doc. E/CN.4/2003/43, Rn. 63-65.

¹²⁴ Commission of Human Rights (Fn. 123), Rn. 65.

¹²⁵ UNGA, Report, 9. Februar 2023 (Fn. 8), Rn. 7-8, 14-23; UNGA, Report, 1. September 2023 (Fn. 8), Rn. 5; UNGA, Report, 20. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 1, 123; UNGA, Joint Report, 15. Juni 2023 (Fn. 8), Rn. 17-62; UNGA, 'Vice and Virtue Report', 25. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 12.

¹²⁶ I.

¹²⁷ Zum Ursprung und den Befugnissen der Muhtasib: Kristen Stilt und Mehmet Safa Saraçoğlu, 'Hsiba und Muhtasib' in: Anver M. Emon und Rumea Ahmed (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Islamic Law* (Oxford University Press 2018), 327-356 (333-341, 348-352).

¹²⁸ UNGA, 'Vice and Virtue Report', 25. Februar 2025 (Fn. 8), Rn. 75-86.

gefordert,¹²⁹ den Tatbestand der „gender apartheid“ als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit in das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut¹³⁰) sowie in die Entwurfsartikel¹³¹ zu einem völkerrechtlichen Vertrag über die Verhütung und Bestrafung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufzunehmen. Die Völkerrechtskommission (ILC) stellte die Entwurfsartikel im Jahr 2019 fertig. Sie definieren Apartheid aber nach wie vor als institutionalisierte und systematische Unterdrückung einer „racial group“ (Art. 2 Abs. 2 lit. h)). Gegenwärtig werden die ILC-Artikel von einer Arbeitsgruppe beraten, deren Ergebnisse auf zwei Konferenzen in den Jahren 2028 und 2029 vorgestellt werden.¹³² Das Verbrechen der Apartheid stellt nach herrschender Meinung *ius cogens* dar.¹³³ Durch die Anerkennung der geschlechtsbezogenen Apartheid würde die systematische und institutionalisierte Unterdrückung von Frauen und Mädchen wie in Afghanistan ebenfalls zu *ius cogens* und einer *erga omnes*-wirkenden Völkerrechtsnorm werden.

IV. Schlussfolgerungen

Die CEDAW schützt Frauen materiellrechtlich umfassend vor jeder Form der Diskriminierung, was die Nachprüfung durch den CEDAW-Ausschuss und als *ultima ratio* durch den IGH einschließt. Die Kontrolle durch den

¹²⁹ UNGA, Draft Articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity. Recommendations from the Working Group on Discrimination Against Women and Girls, 15. Februar 2024, UN Doc. A/HRC/WG.11/40/1, Rn. 7-11; UNGA, Report, 1. September 2023 (Fn. 8), Rn. 19; UNGA, Report, 30. August 2024 (Fn. 8), Rn. 19; UNGA, Joint Report, 15. Juni 2023 (Fn. 8), Rn. 95-96; Working Group on Discrimination Against Women and Girls, Gender Apartheid Must Be Recognized as a Crime Against Humanity, UN Experts Say, 20. Februar 2024, <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/gender-apartheid-must-be-recognized-crime-against-humanity-un-experts-say>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026; UN Women, Executive Director Sima Bahous, ‘The Women’s Rights Crisis: Listen To, Invest In, Include, and Support Afghan Women’, 26. September 2023, <<https://www.unwomen.org/en/news-stories/speech/2023/09/speech-the-womens-rights-crisis-listen-to-invest-in-include-and-support-afghan-women>>, zuletzt besucht 22. Januar 2026.

¹³⁰ 2187 UNTS 90.

¹³¹ ILC, Report, Seventy-first session (29. April-7. Juni und 8. Juli-9. August 2019), UN Doc. A/74/10, Text of the draft articles on prevention and punishment of crimes against humanity, 11-22.

¹³² UNGA, Resolution 19/122. United Nations Conference of Plenipotentiaries on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity, 12. Dezember 2024, UN Doc. A/RES/79/122.

¹³³ Statt vieler ILC, Report, Seventy-third session (18. April-3. Juni und 4. Juli-5. August 2022, UN Doc. A/77/10 (Advance version v. 12. August 2022), Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (*jus cogens*), Conclusion 23. Non-exhaustive list, 87 Rn. 11, 89 Annex (e).

IGH wird durch die Vorschrift des Art. 29 Abs. 1 CEDAW ermöglicht, die das Spannungsverhältnis zwischen zwei gegensätzlichen völkerrechtlichen Prinzipien widerspiegelt: Einerseits können Staaten nach dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta) nur insoweit der IGH-Gerichtsbarkeit unterworfen werden, als sie ihr zustimmen. Deshalb kann von der Voraussetzung gescheiterter Verhandlungen in Art. 29 Abs. 1 CEDAW grundsätzlich nicht abgewichen werden. Andererseits spricht der individualschützende Zweck von Menschenrechtsverträgen für das Zurücktreten staatenzentriert-reziprozitätsbasierter Interessen in der Auslegung von Streitbeilegungsklauseln. In seiner bisherigen Rechtsprechung legte der IGH menschenrechtsvertragliche Streitbeilegungsklauseln gleichwohl souveränitätsschonend-formalistisch aus. Dies führte dazu, dass Menschenrechtsverletzungen prozedural nicht vor dem IGH durchsetzbar waren.

Dieser Durchsetzungsschwäche ist dadurch zu begegnen, dass Streitbeilegungsklauseln wie Art. 29 Abs. 1 CEDAW neben ihrer prozeduralen eine materiellrechtliche Bedeutung beigemessen wird, da durch sie das materielle Recht erst „practical and effective“ (EGMR) wird. Im Lichte dieser Bedeutung ist das Verhandlungskriterium des Art. 29 Abs. 1 CEDAW unter Berücksichtigung der konkreten Rechtsverletzungen auszulegen: Je schwerer die gerügten Rechtsverletzungen, desto niedriger muss die Schwelle der Verhandlungerschöpfung angesetzt werden. Angesichts der alarmierenden CEDAW-Verletzungen ist im Falle Afghanistans deshalb ein rascher IGH-Zugang geboten. Konkret sollten nach Aufforderung zur Aufnahme von Verhandlungen durch die Initiativstaaten bei gleichzeitiger Zurückweisung¹³⁴ der Vorwürfe durch die Taliban keine weiteren Verhandlungsversuche unternommen werden müssen, um das Verhandlungskriterium des Art. 29 Abs. 1 CEDAW zu erfüllen.

Allerdings ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass der IGH seine bisherige Auslegung ändert und die CEDAW-Verletzungen in Afghanistan zu einem „clean-cut, ‚unpolitical‘ human rights case“¹³⁵ macht. Zwar zeigt sich seit einigen Jahren IGH-intern eine gewisse Neigung zu einer stärker teleologischen Auslegung von Streitbeilegungsklauseln. Die Mehrheit der IGH-Richter hält jedoch an einer souveränitätsschonend-formalistischen Auslegung fest, und es scheint unwahrscheinlich, dass sich dies mit der Klage gegen Afghanistan ändert. In jedem Fall bietet sich dem IGH die Gelegenheit, seine im *Kongo*-Fall unterbliebene Auseinandersetzung mit Art. 29 Abs. 1 CEDAW nachzuholen und das Verhandlungskriterium zu präzisieren.

¹³⁴ III. 2. (Fn. 63).

¹³⁵ Simma (Fn. 114), 594.

Summary: The Failed-Negotiations Requirement in CEDAW's Compromissory Clause

Claims before the ICJ for alleged human rights violations are increasingly based on the compromissory clauses in human rights treaties. The requirement that the claimant state must have negotiated with the defendant state before bringing the case before the ICJ leads to a delay of several years between the allegations have first occurred and the actual adjudication by the ICJ. The failed-negotiation requirement can thereby seriously impair the protection of human rights. This article examines the failed-negotiation requirement in CEDAW's compromissory clause. Based on the CEDAW violations in Afghanistan, it argues that CEDAW's compromissory clause has substantive legal implications and should thus enable expeditious access to the ICJ.

Keywords

Human rights – CEDAW – ICJ jurisdiction – compromissory clauses – Afghanistan – women's rights