



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Handelspolitik und Menschenrechte: Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSPplus) der Europäischen Union
- Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes
- EGMR: Jalloh ./.. Deutschland
- Tätigkeit des Menschenrechtsrates (Übersicht)

II. Jahrgang 2006 | Heft 3

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Handelspolitik und Menschenrechte: Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APsplus) der Europäischen Union
- Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes
- EGMR: Jalloh ./ . Deutschland
- Tätigkeit des Menschenrechtsrates (Übersicht)

11. Jahrgang 2006 | Heft 3

Impressum

MenschenRechtsMagazin

ISSN 1434-2828 | 11. Jahrgang 2006 | Heft 3

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@uni-potsdam.de)
Prof. Dr. phil. Christoph Menke (menkec@uni-potsdam.de)
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
August-Bebel-Straße 89, 14 482 Potsdam
Fon: 03 31 - 9 77 34 50 / Fax: 9 77 34 51 (mrz@uni-potsdam.de)

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)
Ass. iur. Bernhard Schäfer, LL.M. (bschaef@uni-potsdam.de)

Verlag: Universitätsverlag Potsdam
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>
ubpub@uni-potsdam.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Herausgeber.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung der Herausgeber oder der Redaktion wieder.

© Dezember 2006

Inhaltsverzeichnis

Editorial	260
BEITRÄGE:	
Bernhard Schäfer Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2006.....	261
Fabian Hemker Handelspolitik und Menschenrechte: Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSPplus) der Europäischen Union.....	281
Norman Weiß Die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes.....	293
DOKUMENTATION:	
Der Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern, 2006.....	301
EGMR: Jalloh ./ . Deutschland.....	309
Bericht über die ersten Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen.....	318
BUCHBESPRECHUNGEN UND LITERATURHINWEISE:	
Buckel und andere (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts (<i>Obermauer</i>)	323
Beiter, The Protection of the Right to Education by International Law (<i>Bruce-Jones</i>).....	325
Möllers, Polizei und Grundrechte (<i>Weiß</i>).....	327
Funke, Die Religionsfreiheit im Verfassungsrecht der USA (<i>Gaertner</i>)	328
Fischer-Lescano, Globalverfassung (<i>Weiß</i>)	333
Eberle-Güceli/Kanacher, Integration und Qualität (<i>Baumgartner</i>)	335
KLEINERE BEITRÄGE, RUBRIKEN:	
„Korruption verletzt die Armen“ – Die Vereinten Nationen erweitern ihre Strategie gegen Korruption	338
Debatte um aktive Sterbehilfe – Gründung der Sterbehilfeorganisation DIGNITATE-Deutschland	344
Informationen, Kalender	347
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell.....	350
Tagungsbericht	352
Autorinnen und Autoren der Beiträge.....	356

Editorial

Unsere Berichterstattung über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2006 soll das Bild des vertragsgestützten Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen vervollständigen, nachdem in den ersten beiden Heften dieses Jahres traditionellerweise die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses im Mittelpunkt stand.

Wir freuen uns, mit einem Beitrag von *Fabian Hemker* das „Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSplus) der Europäischen Union“ vorstellen zu können und so einen Blick auf die Verbindung von Handelspolitik und Menschenrechten zu werfen. Wir bringen eine Einführung in die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und bieten eine Zusammenfassung des diesjährigen Berichts der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *Jalloh* ./ . Deutschland hat die Verabreichung von Brechmitteln im Rahmen von Drogenfahndungen zum Gegenstand. Der Dokumentationsteil wird mit einer kurzen Übersicht über die bisherige Tätigkeit des im Jahre 2006 eingerichteten Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen abgeschlossen.

Nach Besprechungen wichtiger Neuerscheinungen folgen Kurzbeiträge, die Entwicklungen des Menschenrechtsschutzes betrachten: Es geht um die Neuausrichtung der Strategie der Vereinten Nationen bei der Korruptionsbekämpfung und um eine weitere Facette der Diskussion über aktive Sterbehilfe.



Bernhard Schäfer scheidet mit Abschluß dieser Nummer aus der Redaktion des MenschenRechtsMagazins, der er seit dem 1. Januar 2004 angehörte, aus. Er hat das Bild der Zeitschrift maßgeblich mitgeprägt und Maßstäbe gesetzt. Ich möchte ihm auch an dieser Stelle für die gute und ertragreiche Zusammenarbeit danken.

N.W.

Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2006

Bernhard Schäfer

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Arbeit der Vertragsüberwachungsorgane von sechs der auf der Ebene der Vereinten Nationen (UN) verabschiedeten Menschenrechtsverträge im Jahre 2006. Nicht eingeschlossen ist die Arbeit des Menschenrechtsausschusses, der über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹ (Zivilpakt) wacht. Über seine Tätigkeit wird in den Ausgaben des nächsten Jahrgangs des Menschenrechts-Magazins berichtet. Der vorliegende Überblick beruht auf den bereits veröffentlichten Dokumenten der jeweiligen Ausschüsse und den Informationen des Büros der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR).²

I. CERD

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) ist das erste Vertragsorgan, das im Rahmen eines durch die UN ausgearbeiteten Übereinkommens errichtet wurde, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus diesem speziellen Menschenrechtsvertrag, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung³ zu überwachen. Der Ausschuß traf sich im Jahr 2006 vom 20. Februar bis zum 10. März zu seiner 68. und vom 31. Juli bis 18. August zu seiner 69. Tagung.

Zu seiner 68. Tagung lagen dem Ausschuß die Berichte von Bosnien und Herzegowina, Botswana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Litauen, Mexiko und Usbekistan zur Beratung vor. Die Prüfung der Berichte Israels und Südafrikas wurden auf die 69. Tagung (s. u.) verschoben. Anderen Staaten, darunter Mosambik, dessen zweiter Bericht seit 1984 überfällig ist, wurde eine weitere Frist zur Einreichung ihrer längst überfälligen Berichte gewährt, zum Teil eine Frageliste mitgeschickt und angekündigt, daß bei Nichteinhaltung dieser Frist die Situation in ihrem Land auch ohne Vorliegen ihres Berichts geprüft wird.⁴

Beispielhaft sei Bosnien und Herzegowina (BiH) herausgegriffen, das seinen ersten bis sechsten Bericht in einem Dokument vorgelegt hatte.⁵ Der Ausschuß merkt in seinen Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) hierzu⁶ einleitend an, daß der (Erst-) Bericht mehr als zehn Jahre überfällig war, als er eingereicht wurde, wobei er die widrigen Umstände der Vertragspartei in Folge des bewaffneten Konflikts auf seinem Territorium von 1992 bis 1995 zur Kenntnis nimmt. Er fordert den Vertragsstaat daher auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Ab-

¹ Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534.

² Siehe <http://www.ohchr.org>.

³ Vom 21. Dezember 1965, BGBl. 1969 II S. 962.

⁴ Zu diesem Verfahren, bei dem der Ausschuß auch ohne Vorliegen des Staatenberichts die Situation in einem Land untersucht, siehe UN-Dok. A/59/18, Nr. 429, sowie *Rüdiger Wolfrum*, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, in: Eckart Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Right Treaty Obligations*, 1998, S. 49–69 (62ff.).

⁵ UN-Dok. CERD/C/464/Add.1.

⁶ UN-Dok. CERD/C/BIH/CO/6.

gabetermine für seine zukünftigen Berichte einzuhalten.

Positiv hebt er die Fortschritte hervor, die bei der Reduzierung von Vorkommnissen erzielt wurden, bei denen durch Zwang, Gewalt oder Androhung von Zwang oder Gewalt Versuche, in die Wohnungen der Vorkriegszeit zurückzukehren, behindert wurden. Dies geschieht insbesondere durch die strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung der Täter/innen solcher Akte gemäß §§ 145f. des Strafgesetzbuchs von BiH.

Besorgt zeigt sich der Ausschuß über veraltete Statistiken sowohl betreffend die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung als auch die Anzahl und Art berichteter rassistischer Diskriminierungen. Der letzte Zensus wurde 1991 durchgeführt, also vor dem bewaffneten Konflikt, der erhebliche demographische Veränderungen verursachte. Das Fehlen solcher statistischen Informationen macht es für den Ausschuß schwierig, das Ausmaß ethnischer Diskriminierungen zu beurteilen.

Ein weiterer Aspekt, über den sich der Ausschuß sehr besorgt zeigt, ist der Umstand, daß nach Art. IV und V der Staatsverfassung nur Personen, die zu einer der Gruppen gehören, die rechtlich als konstituierende Völker (Bosniaken/Bosniakinnen, Kroaten/Kroatinnen und Serben/Serbinnen) angesehen werden, also eine Gruppe, die die dominierende Mehrheit innerhalb einer Entität, in der die Person wohnt (z. B. Serben/Serbinnen in der Republik Srpska), in die Völkerkammer (Dom Naroda) und die dreiteilige Präsidentschaft von BiH gewählt werden können. Die bestehende Rechtslage schließt daher von der Völkerkammer und der Präsidentschaft alle Personen aus, die als „Andere“ bezeichnet werden, die also nationalen Minderheiten oder anderen als den genannten ethnischen Gruppen angehören.

Unter Erwähnung, daß die dreigeteilte Struktur der politischen Hauptinstitutionen ursprünglich erforderlich gewesen mag, um Frieden zu schaffen, bekräftigt der Ausschuß jedoch, daß rechtliche Unter-

scheidungen, die bestimmten ethnischen Gruppen besondere Privilegien und Bevorzugungen einräumen, mit Art. 1 und 5 lit. c des Übereinkommens nicht vereinbar sind. Dies ist, so der Ausschuß unter Verweis auf Art. 1 Abs. 4 und 5 lit. c, besonders der Fall, wenn die Notlage, für welche die besonderen Privilegien und Bevorzugungen eingeräumt wurden, abgeklungen ist. Der Ausschuß empfiehlt daher eine entsprechende Abänderung der Verfassung und des Wahlgesetzes.

Ähnlich fordert der Ausschuß den Vertragsstaat mit Blick darauf, daß die Staats- und Entitätsverfassungen bestimmte Befugnisse und Rechte ausschließlich Mitgliedern der sog. konstituierenden Völker einräumen und andere Personen formal als „Andere“ bezeichnet werden, dazu auf, alle Rechte sowohl rechtlich als auch faktisch allen Personen unabhängig von „Rasse“⁷ oder Ethnizität zu gewähren (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. c).

In den Abschließenden Bemerkungen werden des weitern insbesondere noch das Fehlen umfassender Antidiskriminierungsgesetze sowie die Situation der Roma in mehrfacher Hinsicht angesprochen.

Gemäß Art. 9 Abs. 1 des Übereinkommens und Art. 65 seiner revidierten Verfahrensordnung⁸ fordert der Ausschuß BiH dazu auf, zu mehreren Punkten innerhalb eines Jahres Stellung zu nehmen und seinen siebten und achten Bericht in einem Dokument bis zum 16. Juli 2008 einzureichen.

Im Rahmen seines „Early Warning and Urgent Action“-Verfahrens faßte der Ausschuß während der 68. Tagung einen Beschluß zur Situation der Westlichen Scho-

⁷ Der Begriff wird vom Ausschuß ohne Anführungszeichen verwendet, jedoch wurden sie hier und nachfolgend vom Autor dieses Beitrags hinzugefügt, um deutlich zu machen, daß es sich hierbei um keinen wissenschaftlichen, sondern um einen ideologisch gefärbten und überkommenen, dennoch im Übereinkommen verwendeten Begriff handelt.

⁸ Diese sowie die Verfahrensordnungen der anderen Ausschüsse sind abgedruckt in UN-Dok. HRI/GEN/3/Rev.2 (2005).

schonen in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA),⁹ nachdem er bereits letztes Jahr auf seine Beratungen hierzu aufmerksam gemacht hatte.¹⁰ In seinem Beschluß äußert der Ausschuß u. a. seine Ansicht, daß die vergangenen und neuen Handlungen der Vertragspartei auf dem angestammten Gebiet der Westlichen Schoschonen zu einer Situation führen, in der heutzutage die Verpflichtungen nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch die Vertragspartei nicht geachtet werden, insbesondere die Verpflichtung, das Recht aller auf Gleichheit vor dem Gesetz in bezug auf den Genuß der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ohne Diskriminierung aufgrund von „Rasse“, Farbe oder nationaler oder ethnischer Herkunft zu garantieren.¹¹

Der Ausschuß spricht mehrere Empfehlungen in dem Beschluß aus und fordert den Vertragsstaat dazu auf, ihn über die Maßnahmen, die er in Umsetzung des Beschlusses gefaßt hat, bis zum 15. Juli 2006 zu informieren. Da bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Informationen unterbreitet wurden, erkundigte sich der Ausschuß mit Schreiben vom 18. August 2006 erneut danach und erinnerte die Vertragspartei dabei gleichzeitig an die seit 1993 ausstehenden periodischen Berichte.

Während der 69. Tagung verabschiedete der Ausschuß Abschließende Bemerkungen zu den von Dänemark, Estland, Jemen, der Mongolei, Norwegen, Oman, Südafrika und der Ukraine vorgelegten Berichten. Die Beratung des Berichts Israels wurde

auf dessen Wunsch auf die 70. Tagung verlegt. Von den Ländern, deren Berichte längst überfällig waren bzw. noch sind, und gegen die der Ausschuß ein Verfahren eingeleitet hat, mit dem die Situation eines Landes auch ohne Staatenbericht geprüft werden kann, hat lediglich Mosambik seinen überfälligen Bericht eingereicht. Mit Malawi und Namibia fand jeweils am 15. August 2006 ein vorläufiger Dialog statt. Beide Staaten wurden erneut zur Unterbreitung ihrer Berichte bis spätestens 30. Juni 2007 aufgefordert. Die Lage in St. Lucia wurde ohne Bericht untersucht. Ebenso die Lage in den Seychellen, zu der der Ausschuß (unveröffentlichte) vorläufige Abschließende Bemerkungen verabschiedete und an die Vertragspartei schickte.¹²

Erwähnung sollen an dieser Stelle nur die Abschließenden Bemerkungen zu den erstmals eingereichten Berichten finden. Das Sultanat Oman legte seinen Erstbericht¹³ und Südafrika seinen ersten bis dritten Bericht¹⁴ vor.

Hinsichtlich des Sultanats bemängelt der Ausschuß in seinen Abschließenden Bemerkungen¹⁵ u. a. die Diskrepanz zwischen der Aussage der Vertragspartei, daß die omanische Gesellschaft ethnisch homogen sei, und Informationen, wonach die Bevölkerung verschiedene ethnische Gruppen aufweist. Unter Verweis auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 24¹⁶ und § 8 der Berichtsrichtlinien¹⁷ empfiehlt der Ausschuß, daß disaggregierte statistische Daten über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung unterbreitet werden.

Des weiteren stellt der Ausschuß fest, daß Art. 17 des Grundgesetzes von Oman über Gleichheit und Nichtdiskriminierung

⁹ Decision 1 (68), UN-Dok. CERD/C/USA/DEC/1.

¹⁰ Vgl. den kurzen Bericht im Vorjahresbericht, *Bernhard Schäfer*, Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2005, in: MRM 2005, S. 241–255 (243).

¹¹ Der Ausschuß verweist hierbei auf seine General Recommendation XXIII on the Rights of Indigenous Peoples, UN-Dok. A/52/18 (1997), Annex V; auf Dt. abgedruckt in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005 (nachfolgend DIMR), S. 387f.

¹² Zu Malawi, den Seychellen und St. Lucia siehe bereits *Schäfer* (Fn. 10), S. 242.

¹³ UN-Dok. CERD/C/OMN/1.

¹⁴ UN-Dok. CERD/C/461/Add.3.

¹⁵ UN-Dok. CERD/C/OMN/CO/1.

¹⁶ General Recommendation XXIV Concerning Article 1 of the Convention, UN-Dok. A/54/18 (1999), Annex V; DIMR (Fn. 11), S. 389f.

¹⁷ UN-Dok. CERD/C/70/Rev.5 (2000).

„Rasse“, „Abstammung“ und „nationale oder ethnische Herkunft“ nicht als einen der verbotenen Gründe von Diskriminierung aufweist (vgl. mit Definition in Art. 1 des Übereinkommens).

Von den zahlreichen weiteren angesprochenen Problemen noch folgendes: Der Ausschuß ist über den Umstand besorgt, daß nach omanischem Recht Kindern von omanischen Frauen, die mit nichtstaatsangehörigen Männern verheiratet sind, die Staatsangehörigkeit nicht gewährt wird, während dies unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Mutter der Fall ist, wenn der Vater Omaner ist. Dies könne zu Staatenlosigkeit führen (vgl. Art. 5 lit. c (iii) des Übereinkommens). Unter Verweis auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 30¹⁸ drängt der Ausschuß die Vertragspartei in dieser Hinsicht dazu, ihre Rechtslage zu überprüfen, um es beiden Eltern zu ermöglichen, die Staatsangehörigkeit ihren Kindern zu übertragen. Zusätzlich empfiehlt er dem Vertragsstaat, dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen¹⁹ und dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit²⁰ beizutreten.

Zu Südafrika, welches das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 1998 ratifizierte, hält der Ausschuß in seinen Abschließenden Bemerkungen²¹ mehrere problematische Aspekte fest. Unter anderem zeigt er sich hinsichtlich Art. 3 des Übereinkommens²² über die De-facto-Segregation besorgt, die als Hinterlassenschaft von Apartheid trotz der von der Vertragspartei hiergegen ergriffenen Maßnahmen fortbesteht, insbesondere in Bezug auf Eigentum, Zugang zu Finanzen und sozialen Dien-

sten, wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnungswesen.

Während der Ausschuß die gesetzlichen Regelungen und die anhaltenden Diskussionen über einen Gesetzesentwurf gegen „Haßreden“ (hate speech) zur Kenntnis nimmt, ist er über das häufige Vorkommen von „Haßstraftaten“ und „Haßreden“ sowie die Ineffizienz der Maßnahmen hiergegen besorgt. Unter Verweis auf seine Allgemeinen Empfehlungen zu organisierter Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft (Art. 4)²³ empfiehlt der Ausschuß, daß die Vertragspartei die volle und hinreichende Verwirklichung von Art. 4 sicherstellt und Gesetze und andere Maßnahmen erläßt, um „Haßstraftaten“ und „Haßreden“ zu verhindern, zu bekämpfen und zu bestrafen.

Weitere Probleme, die angesprochen werden, sind etwa: die extreme Armut eines Teils der Bevölkerung und ihre Auswirkungen auf den gleichen Genuß der Menschenrechte durch die am meisten gefährdeten ethnischen Gruppen (Art. 5); Gewalt gegen Frauen, insbesondere Vergewaltigungen und häusliche Gewalt, angesichts der Tatsache, daß meistens Frauen benachteiligter und armer ethnischer Gruppen die Opfer sind; das Fehlen spezieller Strafgesetze gegen Menschenhandel; die Situation indigener Völker; die hohe HIV/AIDS-Rate unter den meistgefährdeten ethnischen Gruppen.

Der Ausschuß begrüßt zwar die Kampagne „Roll Back Xenophobia“; er ist jedoch besorgt über die Fortdauer fremdenfeindlicher Einstellungen und die negativen Stereotypisierungen von Nichtstaatsangehörigen u. a. durch Vollzugspersonal und die Medien und Berichte über rassistisches Verhalten und rassistische Vorurteile, insbesondere in Schulen und Farmen, sowie die Ineffektivität der Maßnahmen, diese Phänomene zu verhindern und zu bekämpfen (Art. 7).

¹⁸ General Recommendation XXX on Discrimination Against Non-citizens, UN-Dok. A/59/18 (2004), Nr. 469.

¹⁹ Vom 28. September 1954, BGBl. 1976 II S. 473.

²⁰ Vom 30. August 1961, BGBl. 1977 II S. 597.

²¹ UN-Dok. CERD/C/ZAF/CO/3.

²² Siehe hierzu General Recommendation XIX on Article 3, UN-Dok. A/50/18, Annex VII; DIMR (Fn. 11), S. 379.

²³ General Recommendation XV on Article 4, UN-Dok. A/48/18 (1993), VIII. B.; DIMR (Fn. 11), S. 372f.

Während der 69. Tagung wurde des weiteren erneut ein Beschluß im Rahmen des "Early Warning and Urgent Action"-Verfahrens zu Surinam gefaßt.²⁴

Die Zahl der Vertragsstaaten stieg in diesem Jahr auf 173 an; hinzu kamen Antigua und Barbuda, Montenegro sowie St. Kitts und Nevis.²⁵ Die nächste Tagung des Ausschusses findet im Februar und März 2007 statt.

Individualbeschwerden

Vom Ausschuß wurden zwei Entscheidungen im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens gefällt.²⁶ In der Sache *Durmic ./.* *Serbien und Montenegro*²⁷ stellte der Ausschuß eine Verletzungen von Art. 6 des Übereinkommens (wirksamer Schutz und wirksame Rechtsbehelfe) fest, da es der Vertragsstaat versäumt hat, die vom Beschwerdeführer vorgebrachte schlüssige Behauptung (arguable claim) einer Verletzung von Art. 5 lit. f zu untersuchen. Insbesondere hat er es unterlassen, die behauptete Verletzung unverzüglich, gründlich und effektiv aufzuklären.

Im zweiten Fall, *Gelle ./.* *Dänemark*²⁸, stellte der Ausschuß Verletzungen der Art. 2 Abs. 1 lit. d, Art. 4 und Art. 6 des Übereinkommens fest. In der Beschwerde ging es um einen durch ein Mitglied des dänischen Parlaments (Folketinget) geäußerten Vergleich,²⁹ der nach Ansicht des Beschwerdeführers Personen somalischer Herkunft mit Pädophilen und Vergewaltigenden gleich-

stellt und daher ihn direkt beleidigt. Die eingelegte Strafanzeige blieb ohne Erfolg.

In diesem Fall ging es um die Frage, ob die Vertragspartei ihrer positiven Verpflichtung nachkam, wirksame Maßnahmen gegen berichtete Vorkommnisse rassistischer Diskriminierung zu ergreifen. Der Ausschuß hebt hervor, daß es dem Zweck von Art. 4 des Übereinkommens nicht genügt, Handlungen rassistischer Diskriminierung lediglich auf dem Papier für strafbar zu erklären. Vielmehr müssen Strafgesetze und anderer Rechtsvorschriften, die rassistische Diskriminierung verbieten, wirksam durch die nationalen Gerichte und andere staatliche Institutionen implementiert werden. Diese Verpflichtung ist in Art. 4 implizit enthalten, denn danach verpflichten sich die Vertragsstaaten, „unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen“. Auch andere Vorschriften, wie Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 6 reflektieren diese Verpflichtung.

Der Ausschuß weist auf die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten der infragestehenden Äußerung des Politikers hin. Der Ausschuß merkt hierzu u. a. an, daß letztlich die Tatsache bleibt, daß die Aussage des Parlamentsabgeordneten so verstanden werden kann, daß über eine gesamte Gruppe an Menschen negativ generalisiert wird, und dies ausschließlich auf Grundlage ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft und ohne Rücksicht auf ihre einzelnen Ansichten, Meinungen oder Handlungen mit Blick auf das Thema der weiblichen Genitalverstümmelung. Der Ausschuß weist auch darauf hin, daß die Staatsanwaltschaft und Polizei von vorneherein die Anwendbarkeit der einschlägigen Strafvorschrift auf den Fall des Abgeordneten ausschlossen, ohne daß diese Vermutung auf irgendwelchen Untersuchungsmaßnahmen beruht.

Der Umstand, daß die Äußerungen im Rahmen einer politischen Debatte gemacht wurden, befreit den Vertragsstaat nicht von seiner Verpflichtung, zu untersuchen,

²⁴ Siehe Decision 1 (69), UN-Dok. CERD/C/DEC/SUR/5. Vgl. die Vorjahresbeschlüsse Decision 3 (66), UN-Dok. CERD/C/DEC/SUR/1, und Decision 1 (67), UN-Dok. A/60/18, Nr. 19, berichtet in: Schäfer (Fn. 10), S. 242 u. 243.

²⁵ Zu den einzelnen Vertragsstaaten siehe <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/2.htm>. Stand der Angaben: 1. November 2006.

²⁶ Stand der statistischen Angaben: 3. Juni 2006.

²⁷ Entsch. v. 6. März 2006, UN-Dok. CERD/C/68/D/29/2003.

²⁸ Entsch. v. 6. März 2006, UN-Dok. CERD/C/68/D/34/2004.

²⁹ Wortlaut auf Engl. wiedergegeben ebd., Nr. 2.1.

ob die Äußerungen auf eine rassistische Diskriminierung hinauslaufen oder nicht. Er wiederholt, daß die Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit besondere Pflichten und Verantwortungen mit sich trägt, insbesondere die Verpflichtung, keine rassistischen Ideen zu verbreiten,³⁰ und erinnert daran, daß die Allgemeine Empfehlung Nr. 30 den Vertragsstaaten aufgibt, resolute Maßnahmen zu ergreifen, "to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race, colour, descent, and national or ethnic origin, members of 'non-citizen' population groups, especially by politicians [...]"³¹

Angesichts dessen, daß der Vertragsstaat es unterlassen hat, eine effektive Untersuchung durchzuführen, um festzustellen, ob eine rassistische Diskriminierung stattgefunden hatte oder nicht, kommt der Ausschuß zu dem Schluß, daß die Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 4 des Übereinkommens verletzt wurden. Das Fehlen einer effektiven Untersuchung aufgrund der durch den Beschwerdeführer eingelegten Strafanzeige verletzt zudem sein Recht aus Art. 6 auf wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen die berichtete rassistische Diskriminierung.

II. CESCR

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der ebenfalls regelmäßig zwei Tagungen pro Jahr abhält, traf sich vom 1. bis 19. Mai zu seiner 36. und vom 6. bis 24. November 2006 zu seiner 37. Tagung.³²

Während der 36. Tagung wurden zwei Erstberichte, der eine von Liechtenstein, der andere von Monaco, sowie der dritte periodische Bericht von Marokko, der vier-

te Mexikos und der fünfte von Kanada besprochen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen³³ zum Erstbericht³⁴ des Fürstentums Liechtensteins, das erst 1998 dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³⁵ (Sozialpakt) beigetreten ist, hebt der Ausschuß u. a. die Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes³⁶ im Jahr 1999 positiv hervor, das in Fällen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts die Beweislast auf den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin verschiebt.

Besorgt ist der Ausschuß dagegen u. a. hinsichtlich der anhaltenden Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz gegenüber Personen anderer ethnischer Herkunft oder Religion, insbesondere gegenüber Muslimen und Musliminnen sowie Personen türkischer Herkunft. Ferner kritisiert der Ausschuß, daß Berichten zufolge Frauen in schlecht bezahlten Stellen überrepräsentiert sind. Erstaunen löst auch der Umstand aus, daß das Streikrecht weder in der liechtensteinischen Verfassung noch in der Arbeitsgesetzgebung ausdrücklich anerkannt ist. Der Ausschuß ist auch besorgt über Berichte, wonach Personen anderer ethnischer Herkunft, insbesondere Asylsuchende und Frauen mit Immigrationshintergrund, Schwierigkeiten bei der Anmietung von Wohnraum haben. Hinsichtlich des Rechts auf Bildung bemängelt der Ausschuß, daß Kinder von immigrierten Personen im Vergleich mit Kindern liechtensteinischer Herkunft in der Schule schlecht abschneiden, daß sie eher niedrigere Sekundarschulen besuchen und daß sie in der tertiären Bildungsstufe unterrepräsentiert sind.

Zu diesen und weiteren Feststellungen spricht der Ausschuß entsprechende Empfehlungen aus. Den kombinierten zweiten

³⁰ Vgl. General Recommendation XV (Fn. 23), Nr. 4.

³¹ General Recommendation XXX (Fn. 18), Nr. 12.

³² Darüber hinaus fand sich die präsessionale Arbeitsgruppe zur Beratung verschiedener Berichten vom 22. bis 26. Mai 2006 sowie vom 27. November bis 1. Dezember 2006 zusammen.

³³ UN-Dok. E/C.12/LIE/CO/1.

³⁴ UN-Dok. E/1990/5/Add.66; auf dt. unter: http://www.liechtenstein.li/cesc_04_deutsch.pdf.

³⁵ Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1570.

³⁶ LGBL 1999 Nr. 96.

und dritten Bericht hat Liechtenstein zum 30. Juni 2011 vorzulegen.

Zu Monacos Erstbericht³⁷ hebt der Ausschuß in seinen Abschließenden Bemerkungen³⁸ positiv hervor, daß Arbeitslosigkeit in Monaco nahezu nicht vorhanden ist. Bemängelt werden vom Ausschuß dagegen u. a. verschiedene Regelungen mit Blick auf das akzessorische Diskriminierungsverbot (Art. 2 Abs. 2 des Sozialpakts) und die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Hinsichtlich Art. 10 und 12 ist der Ausschuß darüber besorgt, daß Gesundheitsprobleme, die junge Menschen haben, insbesondere vom Drogenkonsum und von Drogenabhängigkeit herrühren. Fehlende spezifische Gesetzgebung zum Thema häuslicher Gewalt (vgl. Art. 10 und 12 des Sozialpakts) kritisiert er ebenso, wie den Umstand, daß Abtreibung unter allen Umständen illegal ist (vgl. Art. 12 des Übereinkommens).

Neben den in den Abschließenden Bemerkungen zu den soeben angeführten Problemen ausgesprochenen Empfehlungen ermutigt der Ausschuß den Vertragsstaat u. a. weiter, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) beizutreten und jene ILO-Konventionen zu ratifizieren, die sich auf die Bestimmungen des Sozialpakts beziehen. Zudem ermutigt er zur Menschenrechtsbildung in Schulen und zur Schärfung des Bewußtseins über Menschenrechte, insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, unter den Staatsbediensteten und der Justiz. Angeregt wird des weiteren der Beitritt zu dem von der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ausgearbeiteten Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen³⁹.

Während der 36. Tagung fand am 15. Mai 2006 ein Tag allgemeiner Diskussion zu

dem Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 des Übereinkommens) statt.⁴⁰

Zur 37. Tagung standen neben den Erstberichten der Länder Albanien, Tadschikistan und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien der zweite periodische Bericht El Salvadors und der dritte der Niederlande zur Beratung an.

Anfang des Jahres wurden auch die Endversionen der beiden Ende 2005 verabschiedeten Allgemeinen Bemerkungen veröffentlicht. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 17⁴¹ widmet sich dem Recht eines jeden, den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen (Art. 15 Abs. 1 lit. c des Übereinkommens), und die Allgemeine Bemerkung Nr. 18⁴² behandelt das Recht auf Arbeit (Art. 6 des Übereinkommens).

Im Jahr 2006 kamen als Vertragsstaaten Indonesien, Kasachstan, die Malediven und Montenegro hinzu, so daß die Gesamtzahl auf insgesamt 155 Parteien anstieg.⁴³

Individualbeschwerden

Ein Individualbeschwerdeverfahren gibt es im Rahmen des Sozialpakts bisher nicht. Allerdings traf sich die von der UN-Menschenrechtskommission eingesetzte offene Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung eines dahingehenden Fakultativprotokolls zum Sozialpakt zu einer dritten Tagung im Februar 2006.⁴⁴ Darüber hinaus erneuerte der neu geschaffene und die Menschenrechtskommission ablösende UN-Men-

³⁷ UN-Dok. E/1990/5/Add.64.

³⁸ UN-Dok. E/C.12/MCO/CO/1.

³⁹ Vom 15. Dezember 1960, BGBl. 1968 II S. 385.

⁴⁰ Siehe hierzu den Bericht unter <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/discussion.htm> (zuletzt besucht am 20. November 2006).

⁴¹ UN-Dok. E/C.12/GC/17, 12. Januar 2006.

⁴² UN-Dok. E/C.12/GC/18, 6. Februar 2006.

⁴³ Zu den einzelnen Vertragsstaaten siehe <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/3.htm>. Stand der Angaben: 1. November 2006.

⁴⁴ Siehe den im März veröffentlichten Bericht, UN-Dok. E/CN.4/2006/47.

schenrechtsrat⁴⁵ mit Resolution 2006/3 vom 29. Juni 2006 das Mandat der Arbeitsgruppe für weitere zwei Jahre, um einen Protokollentwurf auszuarbeiten.⁴⁶

III. CEDAW

Der nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁴⁷ errichtete Ausschuß (CEDAW) hielt seine 34., 35. und 36. Tagung vom 16. Januar bis 3. Februar, 15. Mai bis 2. Juni und 7. bis 25. August 2006 jeweils in New York ab. Damit wurde der Forderung nach Erhöhung der Anzahl der Tagungen von zuletzt zwei auf drei pro Jahr vorerst nachgekommen. Eine dahingehende vertragliche Abänderung der einschlägigen Vorschrift konnte jedoch auch im Jahr 2006 nicht erfolgen, da die am 22. Mai 1995 durch die Vertragsstaaten verabschiedete Resolution zur Abänderung des Art. 20 Abs. 2 des Übereinkommens⁴⁸ noch nicht die erforderliche Dreiviertelmehrheit fand.

Während der 34. Tagung beschäftigte sich der Ausschuß mit den Erstberichten von Kambodscha, Eritrea, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Togo sowie den periodischen Berichten Australiens, Malis, Thailands und Venezuelas und verabschiedete hierzu seine Abschließenden Bemerkungen (Concluding Comments).

Zum Beispiel hebt der Ausschuß in seinen Abschließenden Bemerkungen⁴⁹ zum Bericht Kambodschas zwar positiv die Verabschiedung eines Gesetzes zur Verhütung häuslicher Gewalt und den Schutz von

Opfern sowie die anhaltende Reform des Strafgesetzbuches hervor; jedoch ist der Ausschuß darüber besorgt, daß es weiterhin andere Vorschriften gibt, welche die Anwendbarkeit dieses Gesetzes in Fällen ehelicher Mißhandlung möglicherweise einschränken und es ehemalige Ehegatten nicht vor Mißbrauch schützt. Ferner zeigt sich der Ausschuß besorgt über den begrenzten Fortschritt, der bei Prävention und Eliminierung von Gewalt gegen Frauen erzielt wurde, und die existierenden Hindernisse, die die effektive Durchsetzung des Rechts erheblich behindern.

Weiter angesprochen werden in den Abschließenden Bemerkungen u. a.: das Problem des Menschenhandels, von dem insbesondere auch Frauen betroffen sind, die in Nachbarländer auswandern, um Arbeit zu finden; die Unterrepräsentation von Frauen auf allen Ebenen des politischen und öffentlichen Lebens; die berufliche Segregation und die Konzentration von Frauen im Niedriglohnssektor; die hohe Armut unter den ländlichen Frauen; die Mehrfachdiskriminierung von behinderten Frauen und Frauen ethnischer Minderheiten.

Während der 35. Tagung wurden die ersten Berichte von Bosnien und Herzegowina, Malaysia, St. Lucia und Turkmenistan sowie die periodischen Berichte von Zypern, Guatemala, Malawi und Rumänien untersucht.

Während der 36. Tagung stand nur ein Erstbericht, der von Kap Verde, an. Periodische Berichte lagen von Chile, China, Dänemark, Georgien, Ghana, Jamaika, der Demokratischen Republik Kongo, Kuba, Mauritius, Mexiko, der Republik Moldawien, den Philippinen, der Tschechischen Republik und Usbekistan vor.

Der Ausschuß veröffentlichte dieses Jahr auch zwei Stellungnahmen: zum einen zur Reform der Vertragsorgane unter dem Titel "Towards a Harmonized and Integrated Human Rights Treaty Bodies System" im

⁴⁵ Hierzu *Norman Weiß*, Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: MRM 2006, S. 80–86, m. w. N.

⁴⁶ Siehe bereits den Entwurf von 1996, UN-Dok. E/CN.4/1997/105.

⁴⁷ Vom 18. Dezember 1979, BGBl. 1985 II S. 648.

⁴⁸ Siehe UN-Dok. CEDAW/SP/1995/2, Annex, u. die Zustimmung der UN-Generalversammlung in Res. 50/202 vom 22. Dezember 1995, UN-Dok. A/RES/50/202 (1995).

⁴⁹ UN-Dok. CEDAW/C/KHM/CO/3.

Juni und zum anderen zur Situation der Frauen im Nahen Osten im August 2006.⁵⁰

Im Jahr 2006 sind dem Übereinkommen Oman (7. Februar), die Marshallinseln (2. März), Brunei Darussalam (24. Mai), die Cookinseln (11. August) und zuletzt Montenegro (23. Oktober) beigetreten. Die Zahl der Vertragsparteien des Übereinkommens stieg damit auf 185, die des Fakultativprotokolls auf 83 an. Letzte neue Vertragspartei des Fakultativprotokolls ist Montenegro.⁵¹

Die erste der drei für das Jahr 2007 festgesetzten Tagungen findet vom 15. Januar bis 2. Februar 2006 statt, während der neben anderen der sechste periodische Bericht von Österreich behandelt werden soll.

Individualbeschwerden

Nach der ersten im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 1 bis 7 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁵² ergangenen Unzulässigkeitsentscheidung des Ausschusses aus dem Jahr 2004⁵³ und der ersten, gegen Ungarn im Jahr 2005 ergangenen Sachentscheidung (sog. Auffassungen)⁵⁴ ist in diesem Jahr über weitere Beschwerden entschieden worden. Bisher wurden folgende Entscheidungen veröffentlicht:

In einer gegen die Türkei eingelegten Beschwerde kommt der Ausschuss zu dem Ergebnis, daß sie nach Art. 4 Abs. 1 des Fakultativprotokolls wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges unzulässig ist.⁵⁵

In der Sache *Nguyen ./. die Niederlande*⁵⁶ konnte die Mehrheit des Ausschusses keine Verletzung von Art. 11 Abs. 2 lit. b des Übereinkommens⁵⁷ feststellen. Drei Ausschußmitglieder⁵⁸ stimmen in ihrem abweichenden Sondervotum dem Ergebnis zwar insofern zu, als sie ebenfalls keine Verletzung der Rechte der Beschwerdeführerin aus diesem Artikel feststellen können, als es sich um eine *direkte* Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts handelt. Jedoch halten sie es doch für möglich, daß die in Frage stehende nationale Vorschrift eine Form der *indirekten* Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.⁵⁹

In *Szjijarto ./. Ungarn*⁶⁰ stellt der Ausschuss eine Verletzung der Art. 10 lit. h, 12 und 16 Abs. 1 lit. e des Übereinkommens fest. In diesem Fall behauptete die Beschwerdeführerin, eine ungarische Roma-Frau, daß sie einer zwangsweisen Sterilisation durch das medizinische Personal eines ungarischen Krankenhauses unterzogen wurde.⁶¹ Zu den drei als verletzt gerügten Artikeln

⁵⁰ Diese und weitere Stellungnahmen sind abrufbar unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/c-recent-stats/stats.htm> (besucht am 7. November 2006).

⁵¹ Zu den Vertragsparteien im einzelnen siehe <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm> (Übereinkommen) und [.../cedaw/protocol/sigop.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/sigop.htm) (Fakultativprotokoll). Stand der Angaben: 2. November 2006.

⁵² Vom 6. Oktober 1999, BGBl. 2001 II S. 1238.

⁵³ *B.-J. ./. Deutschland* (Nr. 1/2003), Entsch. v. 14. Juli 2004, UN-Dok. A/59/38, Part Two, Annex VIII.

⁵⁴ *A. T. ./. Ungarn* (Nr. 2/2003), Entsch. v. 26. Januar 2005, UN-Dok. A/60/38, Part One, Annex III, zusammengefaßt in: Schäfer (Fn. 10), S. 249.

⁵⁵ Siehe *Kayhan ./. Türkei*, Entsch. v. 27. Januar 2006, UN-Dok. CEDAW/C/34/D/8/2005.

⁵⁶ Entsch. v. 14. August 2006, UN-Dok. CEDAW/C/36/D/3/2004.

⁵⁷ „Um eine Diskriminierung der Frau wegen Eheschließung oder Mutterschaft zu verhindern und ihr ein wirksames Recht auf Arbeit zu gewährleisten, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen [...] zur Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, des Dienstalters oder sozialer Zulagen“.

⁵⁸ *Naela Mohamed Gabr, Hanna Beate Schöpp-Schilling und Heisoo Shin*.

⁵⁹ Siehe im Einzelnen UN-Dok. CEDAW/C/36/D/3/2004, Nr. 10.1ff.

⁶⁰ Entsch. v. 14. August 2006, UN-Dok. CEDAW/C/36/D/4/2004.

⁶¹ Zu den Einzelheiten des Sachverhalts siehe ebd., Nr. 2.1ff.

hält der Ausschuß in seiner Begründetheit der Entscheidung folgendes fest:

Gemäß Art. 10 lit. h treffen die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten und auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgendes sicherzustellen: [...] Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familie beitragen, einschließlich Aufklärung und Beratung in bezug auf Familienplanung.“

Hinsichtlich der Behauptung, daß die Vertragspartei diesen Artikel verletzt hat, indem sie es unterlassen hat, Informationen und Beratung über Familienplanung bereitzustellen, ruft der Ausschuß seine Allgemeine Empfehlung Nr. 21 über Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen⁶² in Erinnerung, die im Zusammenhang mit Zwangspraktiken, „die schwerwiegende Folgen für Frauen haben, wie erzwungene [...] Sterilisation“, anerkennt, daß informierte Entscheidungsfindung über sichere und verlässliche Verhütungsmaßnahmen davon abhängt, daß eine Frau Informationen „über Verhütungsmaßnahmen und ihre Anwendung“ erhält und „Zugang zu Aufklärungsunterricht und Familienplanungsdiensten garantiert“ bekommt.⁶³ Der Ausschuß nimmt einerseits zwar die Argumente der Vertragspartei zur Kenntnis, daß die Beschwerdeführerin richtige und angemessene Information zur Zeit der Operation, der pränatalen Pflege und während der drei vorhergehenden Schwangerschaften erhalten hat, und auch, daß gemäß der Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts die Beschwerdeführerin sich in einer Verfassung befand, in der sie fähig war, die ihr mitgeteilten Informationen zu verstehen. Auf der anderen Seite nimmt er aber auch

den Hinweis der Beschwerdeführerin auf das Urteil der Berufungsinstanz zur Kenntnis, welches erkannte, daß sie nicht mit detaillierten Informationen über die Sterilisation, einschließlich der Risiken und der Konsequenzen der Operation, alternativen Verfahren oder Verhütungsmethoden, versorgt wurde. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Beschwerdeführerin ein von Art. 10 lit. h geschütztes Recht auf spezifische Informationen über die Sterilisation und alternative Formen der Familienplanung hat, um zu verhindern, daß ein solcher Eingriff durchgeführt wird, ohne daß sie voll informiert eine Wahl getroffen hat.

Diese und weitere Faktoren berücksichtigend, kommt der Ausschuß zu dem Schluß, daß es der Vertragsstaat – durch das Krankenhauspersonal – versäumt hat, der Beschwerdeführerin angemessene Informationen und Beratung zu Familienplanung zukommen zu lassen, was eine Verletzung ihres Rechts aus Art. 10 lit. h bedeutet.

Art. 12 des Übereinkommens lautet:

„(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für die ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und der Stillzeit.“

Hinsichtlich der Frage, ob der Vertragsstaat auch das Recht der Beschwerdeführerin nach diesem Artikel verletzt hat, indem er die Sterilisationsoperation durchgeführt hat, ohne ihre Zustimmung nach entsprechender Aufklärung (informed consent) erhalten zu haben, verweist der Ausschuß auf die Ausführung der Beschwerdeführerin, daß die Zeitspanne zwischen ihrer Einlieferung in das Krankenhaus und dem Abschluß zweier medizinischer Eingriffe

⁶² UN-Dok. A/49/38 (1994), I. A.; DIMR (Fn. 11), S. 459ff.

⁶³ Vgl. ebd., Nr. 22.

17 Minuten betrug. Zudem zeigt die Krankengeschichte, daß sich die Beschwerdeführerin bei ihrer Ankunft im Krankenhaus in einem sehr schlechten Gesundheitszustand befand. Sie hatte Schwindelgefühl, blutete überdurchschnittlich stark und stand unter Schock. Während dieser 17 Minuten wurde sie für die Operation vorbereitet, unterschrieb sie die Zustimmung für den Kaiserschnitt, die Sterilisation, eine Bluttransfusion und die Anästhesie und wurde sie zwei medizinischen Eingriffen unterzogen, namentlich dem Kaiserschnitt, um die Überreste des toten Fötus zu entfernen, und der Sterilisation. Die Beschwerdeführerin behauptet zudem, daß sie den lateinischen Fachausdruck für Sterilisation nicht verstand, der auf einem kaum leserlichen Einwilligungsschreiben verwendet wurde, der vom behandelnden Arzt handschriftlich verfaßt war und den sie unterschrieb. Der Ausschuß nimmt auch die Versicherung der Vertragspartei zur Kenntnis, daß während dieser 17 Minuten die Beschwerdeführerin alle erforderlichen Informationen in einer Weise erhalten hat, die sie verstehen konnte.

Der Ausschuß hält es jedoch nicht für plausibel, daß das Krankenhauspersonal innerhalb dieser Zeit die Beschwerdeführerin hinreichend gründlich über die Sterilisation aufgeklärt und beraten sowie Alternativen, Risiken und Vorteile aufgezeigt hat, um sicherzustellen, daß die Beschwerdeführerin eine wohlüberlegte und freiwillige Entscheidung über die Sterilisation treffen konnte. Der Ausschuß verweist auch auf die unbestritten gebliebene Tatsache, daß die Beschwerdeführerin sich beim Arzt erkundigte, wann es wieder sicher sei, erneut ein Kind zu empfangen, was deutlich zeigt, daß ihr die Folgen einer Sterilisation unbekannt waren.

Der Ausschuß verweist auf Art. 12 des Übereinkommens und seine Allgemeine Empfehlung zu diesem Artikel⁶⁴, worin er erklärt, daß akzeptable Gesundheitsdienste

solche sind, die „gewährleisten, daß Frauen ihre Zustimmung nach entsprechender Aufklärung geben, daß ihre Würde geachtet [...]“ wird.⁶⁵ Weiter heißt es an gleicher Stelle, daß die Vertragsstaaten „keine Formen des Zwangs erlauben [sollten], die die Rechte der Frau auf ihre Einverständniserklärung und ihre Würde verletzen, wie zum Beispiel Zwangssterilisation“.

Der Ausschuß ist im vorliegenden Fall der Ansicht, daß die Vertragspartei nicht sichergestellt hat, daß die Beschwerdeführerin ihre Zustimmung nach entsprechender Aufklärung (fully informed consent) zur Sterilisation gab, und somit die Rechte der Beschwerdeführerin aus Art. 12 verletzte.

Schließlich prüft der Ausschuß Art. 16 Abs. 1 lit. e des Übereinkommens.⁶⁶ Auch hier verweist er auf eine seiner Allgemeinen Empfehlungen, in welcher es heißt, „Zwangssterilisation und -abtreibung wirken sich nachteilig auf die körperliche und geistig-seelische Gesundheit der Frauen aus und beeinträchtigen das Recht der Frau, die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand zwischen den Geburten zu bestimmen.“⁶⁷ Die Sterilisationsoperation wurde ohne die Zustimmung nach entsprechender und umfassender Aufklärung der Beschwerdeführerin durchgeführt und hat sie für immer ihrer natürlichen Gebärfähigkeit beraubt. Der Ausschuß stellt daher auch eine Verletzung von Art. 16 Abs. 1 lit. e fest.

⁶⁵ Im Englischen heißt es: „Acceptable services are those that are delivered in a way that ensures that a woman gives her fully informed consent, respects her dignity, [...]“ (ebd., Nr. 22).

⁶⁶ „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen und gewährleisten auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgende Rechte: [...] gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewußte Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln“.

⁶⁴ Allgemeine Empfehlung Nr. 24: Frauen und Gesundheit (Artikel 12), UN-Dok. A/54/38 I (1999), I. A.; DIMR (Fn. 11), S. 491ff.

⁶⁷ Allgemeine Empfehlung Nr. 19: Gewalt gegen Frauen (1992), UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.8 (2006), S. 302ff.; DIMR (Fn. 11), S. 449ff., Nr. 22.

IV. CAT

Der Ausschuß gegen Folter (CAT), errichtet nach Art. 17 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe⁶⁸, fand sich dieses Jahr vom 1. bis 19. Mai zu seiner 36. und vom 6. bis 24. November zu seiner 37. Tagung zusammen.

Gegenstand der Untersuchung im Mai waren die Erstberichte von Katar und Togo sowie die periodischen Berichte von Guatemala, Georgien, Südkorea, Peru und den USA.

In seinen "Conclusions and Recommendations" zum zweiten periodischen Bericht der USA⁶⁹ begrüßt der Ausschuß zwar die Stellungnahme der Vertragspartei, daß es im Einklang mit den Verpflichtungen nach dem Übereinkommen allen US-Bediensteten (officials) sämtlicher Regierungsbehörden, einschließlich beauftragter Unternehmen (contractors), jederzeit und überall verboten ist, Folter und – wo auch immer sie sich befinden – grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe anzuwenden. Jedoch vermitteln die darauffolgenden kritischen Äußerungen des Ausschusses den Eindruck, daß er von dieser und den weiteren positiven Stellungnahmen der US-Regierung nicht vollständig überzeugt zu sein scheint.

Unter der Überschrift "Subjects of Concern and Recommendations" spricht der Ausschuß u. a. folgende Punkte an: Zunächst bedauert er die Ansicht des Vertragsstaates, daß das Übereinkommen in Zeiten von und im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten deswegen nicht anwendbar sei, weil das Recht des bewaffneten Konflikts die ausschließlich anwendbare *lex specialis* sei, und daß die Anwendung des Übereinkommens zu einer Überschneidung der verschiedenen Verträge führen würde, was das Ziel der Ausrottung von Folter unterminiere.⁷⁰ Der Ausschuß fordert den Ver-

tragsstaat daher auf, anzuerkennen und sicherzustellen, daß das Übereinkommen zu allen Zeiten, ob im Frieden, Krieg oder bewaffneten Konflikt, auf jedem Gebiet unter seiner Jurisdiktion anwendbar ist und daß die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Übereinkommens gemäß Art. 1 Abs. 2 und 16 Abs. 2 die Vorschriften anderer internationaler Übereinkünfte unberührt läßt.

Ferner fordert der Ausschuß die Vertragspartei auf, anzuerkennen und sicherzustellen, daß die Vorschriften, die ausdrücklich als „in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten“ anwendbar bezeichnet werden, auf alle Personen, die unter der effektiven Kontrolle seiner Behörden – welcher Art auch immer – anwendbar sind und von ihnen vollständig genossen werden, wo auch immer in der Welt sie sich befinden.

Besorgt zeigt sich der Ausschuß auch über die berichteten Geheimgefängnisse. Dabei kritisiert er die „No-comment“-Politik der Vertragspartei sowohl in bezug auf die Existenz solcher Einrichtungen als auch seine Geheimdienstaktivitäten.

Hinsichtlich der in Art. 3 des Übereinkommens enthaltenen Non-refoulement-Verpflichtung äußert sich der Ausschuß zum einen dahingehend kritisch, daß der Vertragsstaat diese Verpflichtung nicht auf Personen anwendet, die er außerhalb seines Territoriums gefangen hält. Zum anderen betrifft die Kritik die Verwendung „diplomatischer Zusicherungen“ oder anderer Arten von Garantien, die zusichern, daß Personen nicht gefoltert werden, wenn sie in ein anderes Land abgeschoben, zurückgeschickt, überführt oder ausgeliefert werden. Der Vertragsstaat sollte sich auf „diplomatische Zusicherungen“ nur in bezug auf Staaten verlassen, die nicht systematisch die Vorschriften des Übereinkommens verletzen, und erst nach einer gründlichen Überprüfung des Sachverhalts jedes einzelnen Falls.

⁶⁸ Vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 247.

⁶⁹ UN-Dok. CAT/C/USA/CO/2.

⁷⁰ Vgl. hierzu die Stellungnahme der US-Delegation vor dem Ausschuß, UN-Dok. CAT/C/SR.

703, Nr. 14, u. CAT/C/SR.706, Nr. 5f. (jeweils *Bellinger*).

Von den zahlreichen Aspekten, die der Ausschuß weiter rügt, seien noch folgende beiden genannt: Der Ausschuß ist zum einen darüber besorgt, daß Personen seit sehr langer Zeit auf dem Stützpunkt Guantánamo Bay ohne hinreichende rechtliche Sicherungen und ohne gerichtliche Überprüfung der Begründung für ihre Inhaftierung gefangen gehalten werden. Der Ausschuß merkt hierzu an, daß die Inhaftierung auf unbestimmte Zeit per se eine Verletzung des Übereinkommens darstellt.

Zum anderen kritisiert er, daß die Vertragspartei im Jahr 2002 die Verwendung von bestimmten Verhörmethoden autorisierte, die den Tod mancher Inhaftierten während der Verhöre verursachte. Verwirrende Verhörregeln und -techniken, die vage und sehr allgemein gehalten sind, wie etwa „Streßpositionen“, haben zu schwerwiegenden Mißbräuchen von Gefangenen geführt. Der Ausschuß fordert den Vertragsstaat daher dazu auf, solche Verhörtechniken, einschließlich solcher Methoden, die sexuelle Erniedrigung, „waterboarding“, „short shackling“ und die Verwendung von Hunden zur Angsthervorrufung beinhalten, an allen Haftorten unter seiner de facto effektiven Kontrolle aufzugeben, damit die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen eingehalten werden.

Zur 37. Tagung standen die Staatenberichte von Ungarn, der Russischen Föderation, Mexiko, Guyana, Burundi, Südafrika und Tadschikistan zur Prüfung an.

Mit der Ratifikation des Übereinkommens durch Andorra am 22. September 2006 ist das Übereinkommen für insgesamt 142 Staaten verbindlich geworden. Die Anzahl der Staaten, die das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen⁷¹ ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind, ist seit dem letzten Bericht im MRM⁷² von 13 auf 28 ange-

stiegen.⁷³ Damit wurden die für das Inkrafttreten nach Art. 28 Abs. 1 erforderlichen 20 Zustimmungen erreicht, so daß das Fakultativprotokoll am 22. Juni 2006 in Kraft treten konnte. Bundesaußenminister *Frank-Walter Steinmeier* hat am 20. September dieses Jahres das Fakultativprotokoll zwar gezeichnet; die Bundesrepublik Deutschland ist bisher aber noch nicht Vertragspartei geworden, was jedoch geplant ist.⁷⁴

Individualbeschwerden

Seit Beginn der Prüfung von Individualbeschwerden durch den Ausschuß hat dieser bis Anfang Juni 2006 von insgesamt 293 eingelegten Beschwerden 52 für unzulässig erklärt und in 123 Fällen eine Sachentscheidung getroffen, wobei er in 36 Fällen eine Verletzung ein oder mehrere Rechte aus dem Übereinkommen feststellte. Anhängig waren bis zu diesem Zeitpunkt noch 44 Beschwerden.

Nach Angaben des OHCHR entschied der Ausschuß im Mai dieses Jahres über fünf Beschwerden abschließend, in drei Fällen durch eine Sachentscheidung.⁷⁵ In zwei Fällen, bei denen es um die drohende Abschiebung in den Sudan bzw. den Iran ging, konnte er keine Verletzung feststellen, da die Beschwerdeführer jeweils nicht hinreichend darlegen konnten, daß sie bei Rückkehr einer vorhersehbaren, realen und

⁷¹ Vom 18. Dezember 2002, UN-Dok. A/RES/57/199, Annex. Hierzu *Claudia Mahler*, Das Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT-OP), in: MRM 2003, S. 183–186.

⁷² Vgl. *Schäfer* (Fn. 10), S. 250.

⁷³ Stand der Angaben: 1. November 2006. Zu den Vertragsparteien siehe <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/9.htm> (Übereinkommen) und [.../9_b.htm](http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/9_b.htm) (Fakultativprotokoll).

⁷⁴ Zu den bisher vorgesehenen nationalen Präventionsmechanismusmodellen und einer Kritik siehe etwa *Claudia Mahler*, Neue Entwicklungen – Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafe (FP-CAT), in: MRM 2006, S. 248–251 (250f.), sowie die Pressemitteilung des DIMR vom 19. September 2006, abrufbar unter: http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/437/2006_pm_19_9_06_OP_CAT.pdf.

⁷⁵ Siehe „CAT-Committee against Torture“, „Jurisprudence“, unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

persönlichen Gefahr (“real, specific and personal risk” bzw. “foreseeable, real and personal risk”) der Folter ausgesetzt sind.⁷⁶

Eine Verletzung des Übereinkommens stellte der Ausschuß in *Suleymane Guengueng et al. ./ Senegal*⁷⁷ fest. Die sieben Beschwerdeführer, alle tschadische Staatsangehörige, bringen in ihrer Beschwerde vor, daß sie zwischen 1982 und 1990, während der Präsidentschaft von *Hissène Habré* im Tschad, von Agenten/Agentinnen des tschadischen Staates, die direkt dem Präsidenten unterstanden, gefoltert wurden. Nachdem *Habré* durch den gegenwärtigen Präsidenten, *Idriss Déby*, im Dezember 1990 verdrängt wurde, flüchtete *Habré* nach Senegal, wo er seither wohnt. Im Januar 2000 erhoben die Beschwerdeführer Strafanzeige gegen ihn in Dakar. Einen Monat später klagte der Untersuchungsrichter *Hissène Habré* wegen Teilnahme an Folterhandlungen an, setzte ihn unter Hausarrest und eröffnete eine Untersuchung gegen Unbekannt wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. *Habré* beantragte dagegen beim Berufungsgericht von Dakar, daß die Anklage gegen ihn abgewiesen wird. Was folgten, waren u. a., daß der zuständige Untersuchungsrichter vom Obersten Justizrat von seiner Stelle versetzt wurde.

Im Juli 2000 stellte die Anklagekammer das gegen *Habré* laufende und die damit im Zusammenhang stehenden Verfahren aufgrund mangelnder Zuständigkeit ein und bestätigten damit, daß “Senegalese courts cannot take cognizance of acts of torture committed by a foreigner outside Senegalese territory, regardless of the nationality of the victims: the wording of article 669 of the Code of Criminal Procedure excludes any such jurisdiction.”

Das gegen diese Entscheidung eingelegte Rechtsmittel blieb erfolglos. Der senegale-

sische Kassationshof bestätigte die Entscheidung im März 2001, und führt dazu u. a. aus, daß “no procedural text confers on Senegalese courts a universal jurisdiction to prosecute and judge, if they are found on the territory of the Republic, presumed perpetrators of or accomplices in acts [of torture] ... when these acts have been committed outside Senegal by foreigners; the presence in Senegal of *Hissène Habré* cannot in itself justify the proceedings brought against him”.

Nach vierjährigem Untersuchungsverfahren erließ am 19. September 2005 ein belgischer Richter einen internationalen Haftbefehl gegen *Hissène Habré*, worin er ihn des Völkermords, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Folter und anderer schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts anklagt. Am selben Tag stellte Belgien unter Nennung des Übereinkommens gegen Folter ein Auslieferungsersuchen an Senegal.

Daraufhin verhafteten senegalesische Behörden *Hissène Habré* im November 2005. Zu einer Auslieferung oder Abschiebung in ein anderes Land kam es jedoch nicht. Am 25. November 2005 entschied die Anklagekammer des Berufungsgerichts in Dakar, daß ihr die Zuständigkeit fehle, über das Auslieferungsersuchen zu entscheiden.

Schließlich wurde der Fall vor die Versammlung der Afrikanischen Union gebracht, die auf ihrer sechsten ordentlichen Tagung im Januar 2006 beschloß, einen Ausschuß einzusetzen, der den Fall und Möglichkeiten eines Prozesses begutachten und hierüber bis zu seiner nächsten Tagung im Juni 2006 berichten soll.

In seinen Ausführungen zur Begründetheit der Beschwerde weist der Ausschuß zunächst darauf hin, daß es zu Verzögerungen des Verfahren vor dem Ausschuß aufgrund des ausdrücklichen Wunsches der Parteien wegen des anhängigen Auslieferungsverfahrens in Belgien kam. Zudem kam der Vertragsstaat der Aufforderung des Ausschusses, seine Ausführungen zur Begründetheit der Beschwerde bis zum 31. Januar 2006 zu aktualisieren, nicht nach.

⁷⁶ Siehe A. E. ./ *Schweiz*, Entsch. v. 8. Mai 2006, UN-Dok. CAT/C/36/D/278/2005, u. M. Z. ./ *Schweden*, Entsch. v. 12. Mai 2006, UN-Dok. CAT/C/36/D/256/2004.

⁷⁷ Entsch. v. 17. Mai 2006, UN-Dok. CAT/C/36/D/181/2001.

Zu entscheiden galt es, ob Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 des Übereinkommens⁷⁸ durch den Vertragsstaat verletzt wurde. Der Ausschuß stellt fest, daß sich *Hissène Habré* auf dem Gebiet der Vertragspartei seit Dezember 1990 befand. Weiter schildert er auszugsweise den Sachverhalt, wie er oben wiedergegeben ist, und hebt zudem hervor, daß die senegalesischen Gerichte nicht über die Begründetheit der von den Beschwerdeführern erhobenen Anschuldigungen der Folter entschieden haben.

Der Ausschuß ruft in Erinnerung, daß nach Art. 5 Abs. 2 „jeder Vertragsstaat die notwendigen Maßnahmen [trifft], um seine Gerichtsbarkeit über diese Straftaten für den Fall zu begründen, daß der Verdächtige sich in einem der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehenden Gebiet befindet und er ihn nicht [...] ausliefert.“ Er merkt an, daß die Vertragspartei nicht die Tatsache bestritten hat, daß sie nicht „die notwendigen Maßnahmen“ getroffen hat, um Art. 5 Abs. 2 gerecht zu werden, und hält fest, daß der Kassationshof selbst berücksichtigte, daß der Staat keine solche Maßnahmen unternommen hat. Der Ausschuß fügt an, daß die vernünftige Zeitspanne, innerhalb derer die Vertragspartei ihrer Verpflichtung hätte nachkommen sollen, erheblich überzogen wurde. Der Ausschuß kommt daher zu dem Ergebnis, daß der Vertragsstaat seine Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 2 nicht erfüllt hat.

Gemäß Art. 7 Abs. 1 unterbreitet der „Vertragsstaat, der die Hoheitsgewalt über das Gebiet ausübt, in dem der einer in Artikel 4 genannten Straftat Verdächtige aufgefunden wird, [...] den Fall, wenn er den Betroffenen nicht ausliefert, in den in Artikel 5 genannten Fällen seinen zuständigen Behörden zum Zweck der Strafverfolgung.“ Der Ausschuß merkt hierzu an, daß die Verpflichtung zur Strafverfolgung des/der mutmaßlichen Täters/Täterin von Folterhandlungen nicht von einem vorherigen Auslieferungsersuchen abhängt. Die Alter-

native nach Art. 7 besteht nur dann, wenn ein Auslieferungsersuchen gestellt wurde. Ziel der Vorschrift ist es, zu verhindern, daß Folterhandlungen unbestraft davorkommen.

Die Vertragspartei kann nicht, so der Ausschuß, die Komplexität seiner Gerichtsverfahren oder andere, seinem nationalen Recht entspringende Gründe anführen, um sein Versäumnis, die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen einzuhalten, zu rechtfertigen. Nach Meinung des Ausschusses war die Vertragspartei verpflichtet, *Hissène Habré* wegen Folterhandlungen strafrechtlich zu verfolgen, es sei denn sie kann darlegen, daß – zumindest zum Zeitpunkt der Strafanzeige durch die Beschwerdeführer im Januar 2000 – nicht genügend Beweise für eine Strafverfolgung vorlagen. Durch seine Entscheidung im März 2001, gegen die kein Rechtsmittel zur Verfügung stand, hat der Kassationshof jedoch einer möglichen strafrechtlichen Verfolgung von *Hissène Habré* in Senegal ein Ende gesetzt. Folglich und ungeachtet der seit der Einlegung der Beschwerde (18. April 2001) verstrichenen Zeit ist der Ausschuß der Ansicht, daß die Vertragspartei ihre Verpflichtung aus Art. 7 des Übereinkommens nicht erfüllt hat.

Darüber hinaus erkennt der Ausschuß, daß sich der Vertragsstaat seit dem 19. September 2005 in einer anderen von Art. 7 erfaßten Situation befand, da Belgien ein formelles Auslieferungsersuchen gestellt hatte. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Vertragsstaat die Wahl, das Auslieferungsverfahren voranzutreiben, wenn er sich entschied, den Fall nicht seinen eigenen Gerichten zur Strafverfolgung vorzulegen. Mit der Zurückweisung des Auslieferungsersuchens hat Senegal erneut die Verpflichtungen aus Art. 7 nicht erfüllt.

Der Ausschuß stellt daher abschließend eine Verletzung von Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 des Übereinkommens durch Senegal fest.

⁷⁸ Der relevante Wortlaut beider Vorschriften wird nachfolgend wiedergegeben.

V. CRC

Der Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC) traf sich auch im Jahr 2006 dreimal in Genf: vom 9. bis 29. Januar, 15. Mai bis 2. Juni und 11. bis 29. September (41., 42. und 43. Tagung).

Im Januar wurden die nach Art. 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁷⁹ eingelegten Berichte der Staaten Aserbaidschan, Ghana, Ungarn, Liechtenstein, Litauen, Mauritius, Peru, Saudi-Arabien, Thailand sowie Trinidad und Tobago besprochen. Zudem wurden Abschließende Bemerkungen zu den ersten umfassenden Berichten, die gemäß Art. 12 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie⁸⁰ (Andorra, Kasachstan und Marokko) sowie Art. 8 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten⁸¹ (Andorra, Bangladesch und die Schweiz) eingereicht wurden, verabschiedet.

Hinsichtlich des Protokolls betreffend den Verkauf von Kindern soll beispielhaft ein Blick in die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu Marokko geworfen werden.⁸² Darin begrüßt der Ausschuß u. a. die Schaffung des Straftatbestands des „Sextourismus“. Er zeigt sich jedoch gleichzeitig über Informationen besorgt, wonach Kinderprostitution und Sextou-

rismus, der junge Marokkaner ebenso wie Immigrierende – insbesondere Jungen – involviert, weiterhin ein Problem darstellt. Der Ausschuß fordert den Vertragsstaat daher zur Intensivierung seiner Anstrengungen auf, das Problem der Kinderprostitution anzugehen.

Positiv äußert sich der Ausschuß auch hinsichtlich neuer Gesetze gegen Kinderarbeit, Kinderpornographie und Menschenhandel, wobei er allerdings befürchtet, daß die Implementierung dieser Gesetze unzureichend ist.

Hinsichtlich der Prävention von Kinderhandel ist der Ausschuß besorgt über die schwierige Situation bestimmter Gruppen von Kindern, wie etwa Straßenkinder, arbeitende Kinder, Hausmädchen, Kinder von Migranten/Migrantinnen und verkaufte Kinder, die hinsichtlich aller Formen der Ausbeutung besonders verletzlich sind. Der Ausschuß ruft seine in den Abschließenden Bemerkungen zu Marokkos zweitem periodischen Bericht gemachten Empfehlungen von 2003⁸³ in Erinnerung und empfiehlt diesen gefährdeten Gruppen von Kindern besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Bei der Prüfung der Berichte zum Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten bedauert der Ausschuß beispielsweise bei Bangladesch, daß die Vertragspartei wenig Informationen über existierende gesetzliche Maßnahmen zur Implementierung und über die rechtliche Stellung des Fakultativprotokolls unterbreitet hat. Zudem zeigt er sich über die fehlende Gesetzgebung besorgt, mit der ein Mindestalter für die Einziehung und den Einsatz festgesetzt wird.

Während der darauffolgenden Tagung standen die Berichte der Länder Kolumbien, Lettland, Libanon, Marshallinseln, Mexiko, Tansania, Turkmenistan und Usbekistan auf der Tagesordnung, wobei die Prüfung des Berichts der Marshallinseln vertagt wurde. Es wurden auch die Erstberich-

⁷⁹ Vom 20. November 1989, BGBl. 1992 II S. 122.

⁸⁰ Vom 25. Mai 2000, UN-Dok. A/RES/54/263, Annex II; dt. Fassung und Gesetzentwurf der Bundesregierung enthalten in: BR-Drs. 630/06, 1. September 2006, abrufbar unter: <http://dip.bundestag.de/brd/2006/0630-06.pdf>. Vgl. auch die Gesetzesinitiative zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie (ABl. EG Nr. L 13, vom 20. Februar 2004, S. 44), BR-Drs. 625/06, 1. September 2006.

⁸¹ Vom 25. Mai 2000, BGBl. 2004 II S. 1355.

⁸² UN-Dok. CRC/C/OPSC/MAR/CO/1.

⁸³ UN-Dok. CRC/C/15/Add.211, Nr. 60–61

te nach dem Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern von Island, Italien, Katar und der Türkei, nach dem Fakultativprotokoll betreffend bewaffnete Konflikte von Belgien, Island, Italien, Kanada, El Salvador und der Tschechischen Republik vom Ausschuß geprüft.

Beispielhaft sei die Türkei herausgegriffen. In seinen Abschließenden Bemerkungen⁸⁴ begrüßt der Ausschuß einerseits den Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels; andererseits bedauert er, daß dieser nicht alle Themen des Fakultativprotokolls abdeckt und daß es keinen speziellen Aktionsplan zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie gibt. Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, einen dahingehenden Aktionsplan, der auch Aktivitäten hinsichtlich Prävention und Rehabilitation enthält, auszuarbeiten, zu verabschieden und umzusetzen.

Weiter erwähnt der Ausschuß etwa die Änderungen des Strafgesetzbuchs von 2005, mit denen u. a. schärfere Sanktionen bei Straftaten betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie eingeführt wurden. Er merkt dabei jedoch an, daß einige verbleibende Lücken im nationalen rechtlichen Gefüge festgestellt wurden, insbesondere hinsichtlich der Kinderpornographie im Internet, wie von der Vertragspartei selbst unterstrichen wurde. Neben weiteren Gesetzesinitiativen gegen diese Lücken empfiehlt der Ausschuß zudem, das Übereinkommen über Computerkriminalität⁸⁵ und die Konvention des Europarates gegen Menschenhandel⁸⁶ zu ratifizieren. Die Türkei ist eine der wenigen Mitgliedstaaten des Europarats, die diese beiden Abkommen bis Mitte November 2006 nicht einmal gezeichnet haben.

Ein weiterer Aspekt, über den sich der Ausschuß besorgt zeigt, ist der berichtete Anstieg von Fällen sexueller Ausbeutung

von Kindern. Ebenso kritisiert er, daß es keine umfassenden Informationen gibt und als solches weder eine systematische Beobachtung erfolgt noch ein Beschwerdemechanismus vorhanden ist, und es somit schwierig ist, die Gründe und das Ausmaß der zugrundeliegenden Ursachen und die Folgeprobleme anzugehen. Der Ausschuß empfiehlt der Türkei, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um eine effektive Beobachtung und das Vorhandensein eines unabhängigen Beschwerdemechanismus sicherzustellen, um damit die vom Fakultativprotokoll erfaßten Probleme wirksam anzugehen. Dabei sollte sichergestellt werden, daß der Beschwerdemechanismus auch für Kinder leicht zugänglich ist.

Während der 43. Tagung verabschiedete der Ausschuß seine Abschließenden Bemerkungen nach Art. 44 des Übereinkommens zu den Staatenberichten von Äthiopien, Benin, Irland, Jordanien, Kiribati, Oman, Republik Kongo, Samoa, Senegal und Swasiland. Seine Abschließenden Bemerkungen nach den beiden Fakultativprotokollen veröffentlichte er zu Dänemark, der Arabischen Republik Syrien und Vietnam (betreffend den Verkauf von Kindern) und zu Kasachstan, Malta und Vietnam (betreffend bewaffnete Konflikte).

Ihren bereits 1996 fälligen Erstbericht⁸⁷ reichte die Republik Kongo erst im Jahr 2005 ein. In seinen Abschließenden Bemerkungen hierzu⁸⁸ spricht der Ausschuß u. a. folgende Probleme an:

Zwar verbietet die Verfassung Diskriminierungen, jedoch bemängelt der Ausschuß, daß nicht alle von Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens genannten Gründe, wie Geburt oder Behinderung, in der Verfassung enthalten sind. Mit Blick auf das Diskriminierungsverbot zeigt sich der Ausschuß auch über die inadäquate Durchsetzung der Verfassung besorgt. Insbesondere kritisiert er den Umstand, daß ethnisch begründete Diskriminierungen gegen indi-

⁸⁴ UN-Dok. CRC/C/OPSC/TUR/CO/1.

⁸⁵ Vom 23. November 2001, ETS Nr. 185.

⁸⁶ Vom 16. Mai 2005, CETS Nr. 197.

⁸⁷ UN-Dok. CRC/C/WSM/1.

⁸⁸ UN-Dok. CRC/C/COG/CO/1.

gene Personen in weitem Ausmaße praktiziert werden. Zudem ist der Ausschuß darüber besorgt, daß die geschlechtsbasierte Diskriminierung an dem Verhältnis Jungen/Mädchen in den Schulen sowie der Trivialisierung von Vergewaltigung sichtbar ist, wobei der Ausschuß bei letzterem leider nicht weiter spezifiziert, auf wen und worauf er sich dabei bezieht. Letztlich beschäftigt den Ausschuß auch die Diskriminierung von HIV-infizierten bzw. an AIDS erkrankten Kindern, Straßenkindern und – insbesondere aus Ruanda stammenden – Flüchtlingskindern.

Einen weiteren Aspekt bildet die körperliche Züchtigung (*corporal punishment*), die weder im häuslichen Rahmen, alternativen Pflegeeinrichtungen noch in Strafanstalten ausdrücklich verboten ist. Der Ausschuß fordert den Vertragsstaat daher u. a. dazu auf: alle Formen der körperlichen Züchtigung in der Familie, im Strafsystem und sonstigen Einrichtungen zu verbieten; Eltern, Betreuer/innen und beruflich mit Kindern beschäftigte Personen mittels öffentlicher Bildungskampagnen über die nachteiligen Auswirkungen körperlicher Züchtigung zu sensibilisieren und zu bilden; positive, nicht-gewaltsame Formen der Disziplin als Alternative zu fördern. Der Ausschuß verweist in diesem Zusammenhang auch auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 8⁸⁹, auf die nachfolgend noch eingegangen wird.

Der Ausschuß ist auch über die Anschuldigungen über Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, einschließlich Vergewaltigung, von Kindern in Haft durch das Militär oder die Polizei beunruhigt. Der Staat wird aufgefordert, hiergegen wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen.

Während der Ausschuß begrüßt, daß die Vertragspartei eine Studie über die Bestrafung von Personen, die sexuelle Gewalt ausgeübt haben, vorgenommen hat, bedrückt ihn doch die angeblich hohe Zahl von Kindesmißbrauchsfällen, einschließlich

häuslicher Gewalt und Inzest. Hierzu spricht er acht Empfehlungen aus, die die Vertragspartei umsetzen soll.

Sehr besorgt zeigt sich der Ausschuß auch über die beunruhigenden und sich ausbreitenden Vorfälle von Vergewaltigungen durch Banden („gang rape“), von denen insbesondere indigene Mädchen betroffen sind.

Unter der Rubrik Gesundheitsvorsorge (vgl. Art. 6, 18 Abs. 3, 23, 24, 26 und 27 Abs. 1–3 des Übereinkommens) wird auch das Thema HIV/AIDS angesprochen. Unter dieser Rubrik wird der Vertragsstaat weiter etwa dazu aufgefordert, Gesetze zu erlassen, die die Praxis der Genitalverstümmelung verbieten, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausrottung der Genitalverstümmelung in allen auf seinem Territorium lebenden Gemeinschaften sicherzustellen und Kinder zu ermutigen, solche Fälle dem im Gesundheitswesen oder in den zuständigen Behörden tätigen Personal zu melden.

Wie letztes Jahr⁹⁰ verabschiedete der Ausschuß auch dieses Jahr zwei Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*). Während der 42. Tagung verabschiedete er eine Allgemeine Bemerkung zu dem Recht des Kindes, vor körperlicher Züchtigung und anderen grausamen oder erniedrigenden Formen von Bestrafung geschützt zu werden.⁹¹ Der Ausschuß möchte damit die Verpflichtung der Vertragsstaaten hervorheben, alle Körperstrafen und andere grausame oder erniedrigende Formen von Bestrafung der Kinder schnell zu verbieten und auszurotten, sowie die legislativen und andere bewußtseins-schärfenden und

⁸⁹ Siehe Fn. 91.

⁹⁰ Siehe General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, UN-Dok. CRC/GC/2005/6, und der in diesem Jahr neu herausgegebene General Comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood, UN-Dok. CRC/C/GC/7/Rev.1 (2006).

⁹¹ General Comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment (Arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia), UN-Dok. CRC/C/GC/8.

erzieherischen Maßnahmen skizzieren, die Staaten unternehmen müssen. Gegen die weitverbreitete Akzeptanz solcher Bestrafungen vorzugehen ist auch, so der Ausschuß, eine Schlüsselstrategie, um alle Formen der Gewalt in der Gesellschaft zu reduzieren und zu verhindern.

Am letzten Tag der darauffolgenden Tagung wurde eine Allgemeine Bemerkung über die Rechte der Kinder mit Behinderungen angenommen.⁹² Zu der Frage, weshalb es einer Allgemeinen Bemerkung zu diesem Thema bedarf, führt der Ausschuß u. a. aus, daß seine bei der Überprüfung der Staatenberichte identifizierten und angesprochenen Probleme vom Ausschluß aus Entscheidungsprozessen bis hin zu schwerwiegender Diskriminierung und sogar Tötung von Kindern mit Behinderungen reichen. Weiter heißt es, daß Armut sowohl Ursache als auch Folge einer Behinderung ist. Mit der Allgemeinen Bemerkung soll den Vertragsstaaten Anleitung und Hilfe bei ihren Anstrengungen, die Rechte der Kinder mit Behinderungen in umfassender und alle Bestimmungen des Übereinkommens abdeckender Weise zu verwirklichen, gegeben werden.

Einen allgemeinen Diskussionstag veranstaltete der Ausschuß am 15. September 2006 zum Thema „Das Recht des Kindes, gehört zu werden“.⁹³

Die Anzahl der Vertragsparteien des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verbleibt unverändert bei 192 Staaten. Die Fakultativprotokolle verzeichneten dagegen auch im Jahr 2006 einen Zuwachs an Vertragsstaaten. Sowohl das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern,

die Kinderprostitution und die Kinderpornographie als auch das betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten zählen derzeit 110 Vertragsstaaten.⁹⁴ Die Bundesrepublik Deutschland, die Vertragspartei des Übereinkommens seit 1992 ist, hat bisher nur das zweite Fakultativprotokoll am 13. Dezember 2004 ratifiziert; ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum erstgenannten Fakultativprotokoll befindet sich jedoch bereits im Gesetzgebungsverfahren.⁹⁵

Der Ausschuß trifft sich zu seiner nächsten, vierundvierzigsten Tagung vom 15. Januar bis 2. Februar 2007.

Individualbeschwerden

Weder das Übereinkommen noch die beiden Fakultativprotokolle sehen ein Individualbeschwerdeverfahren vor.

VI. CMW

Der Ausschuß zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW) nahm seine Tätigkeit erstmals Anfang März 2004 auf.⁹⁶ Er kam dieses Jahr zu seiner vierten Tagung vom 24. bis 28. April und zu seiner fünften vom 30. Oktober bis 3. November zusammen.

Wie bei den zuvor behandelten Übereinkommen haben auch bei der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen⁹⁷ die Vertragsstaaten gemäß deren Art. 73 dem Ausschuß Berichte „über die zur Anwendung der Konvention

⁹² General Comment No. 9 (2006): The Rights of Children with Disabilities, UN-Dok. CRC/C/GC/9. Zu diesem Thema siehe auch den Beitrag von *Norman Weiß*, Die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in diesem Heft (S. 293–300).

⁹³ Siehe hierzu die Informationen, Dokumente und abschließenden Empfehlungen vom 29. September 2006, Day of General Discussion on the Right of the Child to be Heard, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm> (besucht am 7. November 2006).

⁹⁴ Stand: 1. November 2006. Zu der jeweils aktuellen Zahl und den einzelnen Vertragsparteien siehe http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/11_b.htm und [.../11_c.htm](http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/11_c.htm).

⁹⁵ Siehe Fn. 80 sowie Plenarprotokoll 826 des Bundesrates vom 13. Oktober 2006, S. 323 (B).

⁹⁶ Zum Ausschuß und der Konvention siehe *Bernhard Schäfer*, Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, in: MRM 2004, S. 203–206, m. w. N.

⁹⁷ UN-Dok. A/RES/45/158.

getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen vorzulegen“. Von den zahlreichen Erstberichten, die noch ausstehen,⁹⁸ wurden bisher nur drei eingereicht, und zwar von Mali⁹⁹, Mexiko¹⁰⁰ und Ägypten¹⁰¹. Die ersten beiden wurden dieses Jahr vom Ausschuss behandelt.

In den Abschließenden Bemerkungen zu Mali¹⁰² bedauert der Ausschuss u. a., daß die Vertragspartei nicht ausreichend Informationen über die spezifischen Maßnahmen zur Implementierung der Konvention unterbreitet hat. Während der Ausschuss positiv hervorhebt, daß internationale Verträge, einschließlich der Konvention über Wanderarbeitnehmer, gemäß der Verfassung von Mali den nationalen Gesetzen vorgehen, ist er über die Tatsache besorgt, daß die Konvention von den Gerichten nicht angewandt werden kann, da sie bisher noch nicht in nationales Recht inkorporiert wurde. Hinsichtlich der in den Artikeln 8 bis 63 enthaltenen Menschenrechte der Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer

Familienangehörigen vermißt der Ausschuss präzise und detaillierte Informationen über die Umsetzung dieser Rechte. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat daher auf, dies in seinem nächsten periodischen Bericht nachzuholen.

Seit der letzten Ratifikation der Konvention durch Nicaragua am 26. Oktober 2005 ist bisher keine weitere Vertragspartei hinzugekommen. Die Zahl der Vertragsstaaten beträgt somit unverändert 34.¹⁰³ Die Bundesrepublik Deutschland ist keine Vertragspartei; ein Beitritt ist in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten.

Individualbeschwerden

Die für das Inkrafttreten des fakultativ vorgesehenen Individualbeschwerdeverfahrens erforderliche Anzahl von zehn Erklärungen (Art. 77 Abs. 8) wurde bisher noch nicht erreicht, so daß demgemäß noch kein Beschwerdeverfahren vor dem Ausschuss stattfand.

⁹⁸ Vgl. die Liste in: UN-Dok. A/61/48, Annex V.

⁹⁹ UN-Dok. CMW/C/MLI/1.

¹⁰⁰ UN-Dok. CMW/C/MEX/1. Siehe hierzu die Abschließenden Bemerkungen in UN-Dok. CMW/C/MEX/CO/1, die bisher nur auf Spanisch veröffentlicht wurden.

¹⁰¹ UN-Dok. CMW/C/EGY/1.

¹⁰² UN-Dok. CMW/C/MLI/CO/1 = A/ 61/48, Nr. 24-49.

¹⁰³ Stand: 1. November 2006. Die einzelnen Vertragsstaaten sind der Liste unter <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm> zu entnehmen.

Handelspolitik und Menschenrechte: Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSplus) der Europäischen Union

Fabian Hemker

Inhaltsübersicht

- I. APS, APSplus und EBA
- II. Gemeinsame Bestimmungen
- III. Everything But Arms
- IV. Das Allgemeine Präferenzsystem Plus
- V. Motive und Anreize von EU und Entwicklungsländern für das APSplus
- VI. Das APSplus als Instrument effektiver Menschenrechtspolitik?

Der Rat der Europäischen Union (EU) hat am 27. Juni 2005 ein neues Allgemeines Präferenzsystem (APS) beschlossen, welches Entwicklungsländern durch Zollsensungen (Präferenzen) einen einfacheren Zugang zum EU-Markt gewährt.¹ Eine Sonderregelung des APS, das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSplus), macht die Beachtung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten zur Bedingung von Zollsensungen. Es fordert die Einhaltung von acht internationalen Menschenrechtskonventionen und weiteren acht Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).²

Eine solche politische Konditionalität – die Bindung von Unterstützungsleistungen an die Einhaltung politischer Werte³ – ist für die EU als Teil ihrer Handels- und Entwicklungspolitik nicht neu.⁴ Die Bedin-

kommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT); Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC); Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes; Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid und die folgenden ILO-Konventionen: Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Nr. 138); Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182); Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr. 105); Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit (Nr. 29); Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (Nr. 100); Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111); Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Nr. 87); Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (Nr. 98).

Zusätzlich werden im Teil B Übereinkommen zum Umweltschutz, verantwortungsvolle Regierungsführung sowie Drogenbekämpfung zur Bedingung gemacht.

¹ Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Abl. EG L 169, S. 1ff.

² Die Menschenrechtsübereinkommen sind aufgeführt im Anhang III Teil A der Verordnung Nr. 980/2005. Es handelt sich um: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR); Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW); Überein-

³ Eine ähnliche Definition findet sich bei *Andrea Schmitz*, Konditionalität in der Entwicklungspolitik. SWP-Studie. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006, S. 5.

⁴ *Eckart Klein*, Durchsetzbarkeit von Menschenrechten unter politischer Konditionalität: Rechtliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge, in: MRM Heft 3/1997, S. 5-10; *Barbara Brandtner/Allan Rosas*, Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice, in: 1998 European Journal of International Law 9:3, S. 468-490; *Norman Weiß*, Die Bedeutung von Men-

gungen des APSplus sind jedoch umfassender und exakter als sämtliche bestehende EU-Handelsabkommen. Dennoch hat es, obwohl seit gut einem Jahr in Kraft, bisher kaum Aufmerksamkeit erfahren. Der vorliegende Artikel versucht, diese Lücke zu schließen, indem er den Regelungsinhalt des APSplus darstellt und dessen Wirksamkeit analysiert.

I. APS, APSplus und EBA

Das APSplus kann nur unter der Miteinbeziehung des APS, in welches das APSplus als Sonderregelung eingebettet ist, dargestellt werden. Da die Everything But Arms-Initiative (EBA)⁵ als Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs)⁶ auch Teil des APS und an eine politische Bedingung geknüpft ist, soll auch ihr im folgenden kurz Aufmerksamkeit zukommen.

Im Jahre 1968 hatte die Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD) den Industriestaaten empfohlen, Allgemeine Zollpräferenzsysteme für die Entwicklungsländer einzurichten. Durch eine Ausnahmeregelung (Waiver) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wurden Allgemeine Präferenzsysteme 1971 rechtlich ermöglicht.⁷

schenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU, 2000; Wolfgang S. Heinz, Die Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, in: Ulla Selchow/Franz-Josef Hutter (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, 2004, S. 69-86; Norman Weiß, Zur Bedeutung von Menschenrechtsklauseln, ebenda, S. 119-125.

⁵ Ursprüngliche Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 vom 10. Dezember 2001, ABl. EG L 346, S. 1ff.

⁶ Least Developed Countries (LDCs); 50 Staaten werden derzeit von den Vereinten Nationen als LDCs klassifiziert, vgl. www.un.org/special-rep/ohrlls/lcd/list.htm (abgerufen am 18. August 2006).

⁷ Im Jahre 1979 wandelten die GATT-Staaten den Waiver in eine dauerhafte Ausnahmeregelung des Prinzips der Nichtdiskriminierung (Art. I Abs. 1 GATT) um (sog. Enabling Clause).

Ziel präferenzzieller Handelsabkommen ist die bessere Integration der Entwicklungsländer in den internationalen Handel mit Hilfe des erleichterten Zugangs zu den Märkten der Industrieländer. Allgemeine Präferenzsysteme gewähren Zollsensenkungen unilateral und erfordern keinerlei Mitwirkung der von den Zollsensenkungen profitierenden Entwicklungsländer.

Bereits 1971 setzte die EG die Empfehlung der UNCTAD mit dem ersten (europäischen und weltweit wirkenden) APS um. Dadurch schuf sich die EG ein Instrument, um auch Nicht-AKP-Staaten Zollsensenkungen zu gewähren. AKP-Staaten können jedoch sowohl vom APS als auch vom Lomé-/Cotonou-Abkommen begünstigt werden.

Das Volumen der unter dem APS von Entwicklungsländern in die EU exportierten Waren war 2004 mit 40 Milliarden Euro mehr als doppelt so groß wie dasjenige des zweitgrößten APS der USA (16,4 Milliarden Euro).⁸ Durch das APS der EU wird derzeit 178 Staaten und Gebieten eine Zollsensenkung auf 7.200 in die EU exportierte Waren gewährt. Die EU-Kommission erklärte, das APS sei „eines der Schlüsselemente für die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Armutsbekämpfung, da es ihnen ermöglicht, vom internationalen Handel zu profitieren.“⁹

Die drei Schemata APS, APSplus und EBA bilden eine Pyramide der Zollprivilegien für Entwicklungsländer, deren Basis das APS und deren Spitze die EBA ist. Das APSplus bildet den konditionalen Mittelteil der Pyramide. Bis zum 1. Juli 2005 bestand das alte APS der EU dagegen aus fünf Präferenzschemata: dem Allgemeinen Präferenzschema; zwei weiteren Schemata, die

⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung: Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der Gemeinschaft im Jahrzehnt 2006/2015, KOM (2004) 461 vom 7. Juli 2004, S. 6.

⁹ Ebd., S. 3.

Zollsenkungen an die Beachtung von Arbeitnehmerrechten und Umweltstandards band und einem vierten, welches den Kampf gegen Drogenanbau und Drogenhandel förderte (sog. „Drug arrangement“) und elf zentral- und südamerikanischen Staaten sowie Pakistan zugute kam. Die fünfte Stufe bildete die im Jahre 2001 eingeführte EBA. Mit dem offiziell seit dem 1. Januar 2006 geltenden APS wurden die Schemata von fünf auf drei reduziert: seitdem gelten das APS und dessen zwei Sonderregelungen APSplus und EBA (vgl. Graphik auf der nächsten Seite).

II. Gemeinsame Bestimmungen

Der Grad der Zollsenkungen bemisst sich nach dem jeweiligen Schema und ist beim APSplus und der EBA an Konditionen gebunden. Darüber hinaus unterscheidet das APS, dessen allgemeine Regelungen grundsätzlich auch für seine Sonderregelungen gelten, zwischen empfindlichen und nicht-empfindlichen Waren: grundsätzlich werden Zölle auf nicht-empfindliche Waren vollständig ausgesetzt, Zölle auf empfindliche Waren werden dagegen herabgesetzt (Punkt 12 Präambel).¹⁰ Die meisten als empfindlich klassifizierten Waren sind landwirtschaftliche Erzeugnisse, da die EU-Mitgliedstaaten ihre Produzenten vor Konkurrenz aus Entwicklungsländern zu schützen versuchen. Fast allen Entwicklungsländern gewährt die EU zumindest unter dem APS Zollsenkungen. Je nachdem, ob ein Entwicklungsland die Bedingungen der Sonderregelungen APSplus oder EBA erfüllt, kann es über das APS hinausgehende Zollsenkungen erhalten.

Die EU überwacht sowohl beim APS als auch beim APSplus und der EBA die Einhaltung der Regeln und Bedingungen durch die Entwicklungsländer und behält sich eine Aussetzung der Zollpräferenzen

für den Fall der Mißachtung vor (Artikel 16-20). Nach Artikel 17 Abs. 5 der Verordnung werden die Zollpräferenzen im Falle einer Regelverletzung zunächst für höchstens sechs Monate ausgesetzt, nachdem das in Artikel 17 Abs. 3 genannte Verfahren angewandt worden ist. Sollten die Bedingungen der EU von dem betroffenen Staat nach dieser Frist weiterhin nicht eingehalten werden, kann die Suspension verlängert werden. Von Bedeutung ist dabei, daß das Verfahren gem. Art. 17 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 2-4 dem betroffenen Staat die Möglichkeit zur Mitwirkung bietet. Das APS ist somit trotz seines unilateralen Ansatzes hinsichtlich der Sanktionen kooperativ angelegt, auch um die Souveränität der Staaten zu achten und jeden imperialen Eindruck zu vermeiden. Dennoch sind das APS und seine Sonderregeln weniger partnerschaftlich angelegt und institutionalisiert als die Beziehungen der EU zu den 79 Staaten, die Vertragsparteien des Cotonou-Abkommens sind. Dies liegt aber in der Natur des APS, da es Zollsenkungen einseitig gewährt und die Entwicklungsländer auf Form und Inhalt keinen Einfluß haben.¹¹

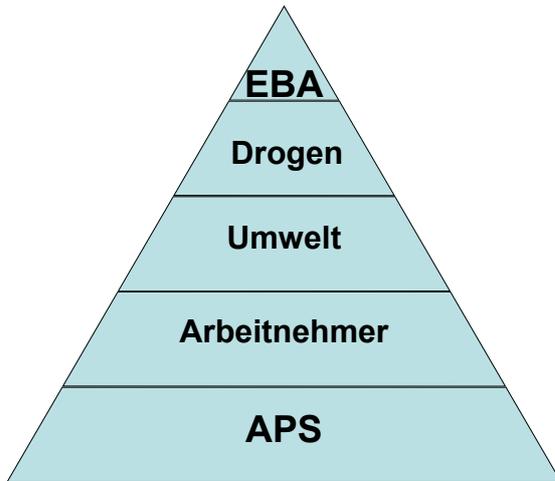
III. Everything But Arms

Das Cotonou-Abkommen hatte unter Artikel 37 Abs. 9 im Jahre 2000 gefordert, daß die EU den LDCs bis spätestens 2005 zollfreien Zugang zu ihrem Markt gewährt. Mit dem EBA-Schema¹² wurde 2001 eine Sonderregelung des APS geschaffen, die diese Forderung erfüllt.

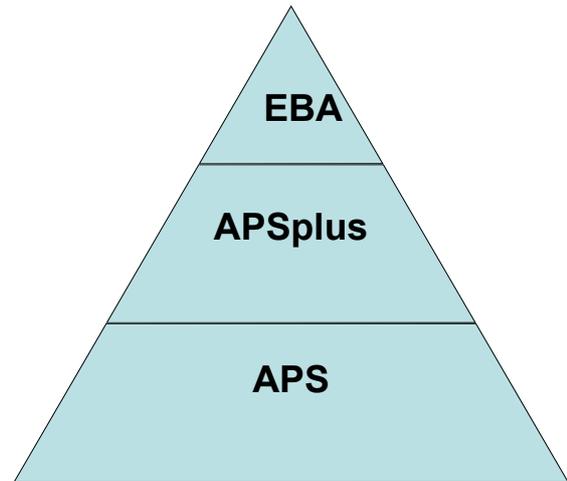
¹⁰ Sämtliche im folgenden genannte Artikel sind solche der Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Abl. EG L 169, S. 1ff.

¹¹ *Martin Holland*, *The European Union and the Third World*, 2002.

¹² Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. Februar 2001, Abl. EG L 60 vom 1. März 2001, S. 43ff.



bis 1. Juli 2005



seit 1. Januar 2006

Seit März 2001 können die LDCs unter dem EBA-Schema sämtliche Waren mit Ausnahme von Waffen und Munition zollfrei in die EU einführen.¹³

Von den Zollbefreiungen unter dem EBA-Schema ausgenommen waren jedoch bis zum 1. Januar 2006 zunächst auch Bananen, Zucker und Reis. Der Zolltarif für Bananen wurde zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 1. Januar 2006 jährlich um 20% gesenkt. Seit dem 1. Januar 2006 können Bananen aus den LDCs zollfrei in die EU exportiert werden. Bis zum Jahr 2009 werden die Zollsätze für Reis und Zucker schrittweise auf Null reduziert. Gleichzeitig werden die geltenden Einfuhrquoten für diese Waren alljährlich erhöht, bis in den Jahren 2008/2009 festgelegte Obergrenzen erreicht sind.¹⁴ Trotz der mittler-

weile nur noch zwei Ausnahmen ist die EBA-Sonderregelung das umfangreichste Schema, da unter ihr bis auf Reis und Zucker sämtliche Waren zollfrei in die EU exportiert werden dürfen. Die Zolllsenkungen unter dem EBA-Schema gehen somit über die Schemata APS und APSplus hinaus. Ein weiterer Unterscheid zu diesen ist, daß die Geltungsdauer des EBA-Schemas unbefristet und nicht an die des APS (bis 2008) gebunden ist.

IV. Das Allgemeine Präferenzsystem Plus

Im Dezember 2001 hatte der Rat der EU die Geltungsdauer des damaligen APS um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2005 verlängert, da die Kommission bis zu diesem Zeitpunkt noch keinen Vorschlag für ein neues APS vorgelegt hatte.¹⁵ Am 27. Juni 2006 verabschiedete der Rat der EU das neue

¹³ Myanmar ist zwar als LDC klassifiziert, wird jedoch weder von der EBA noch dem APS oder dem APSplus „[a]ufgrund der politischen Lage“ berücksichtigt. Vgl. Punkt (19) der Verordnung, Abl. EG L 169 vom 30. Juni 2005, S. 2, und Gemeinsamer Standpunkt 2005/340/GASP des Rats vom 25. April 2005 zur Verlängerung und Änderung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar und zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2004/423/GASP, Abl. EG L 108 vom 29. April 2005, S. 88ff.

¹⁴ Zuckerimporte aus AKP-Staaten können zusätzlich zu diesen Quoten eingeführt werden. Es

wird vermutet, die EU-Kommission hätte die EBA benutzt, um durch Zolllsenkungen für die LDCs Druck auf die EU-Zuckermarktordnung auszuüben und deren Reform mit dem Ziel eines freieren Marktes herbeizuführen. Vgl. *Michael Brüntrup*, Everything But Arms (EBA) and the EU-Sugar Market Reform – Development Gift or Trojan Horse?, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 10/2006.

¹⁵ Abl. EG L 332, S. 1f. vom 19. Dezember 2003.

Schema allgemeiner Zollpräferenzen mit einer Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2008. Das APSplus ist bereits zum 1. Juli 2005 provisorisch in Kraft getreten, da die Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2004 entschieden hatte, daß die Sonderregelung zur Bekämpfung des Drogenhandels des alten APS nicht mit dem Recht der WTO vereinbar gewesen wäre.¹⁶

Seit dem 1. Juli 2005 werden 14 Staaten von dessen Zollpräferenzen begünstigt. Moldau wird als fünfzehnter Staat seit dem 1. Januar 2006 berücksichtigt. Bis auf vier Länder – Georgien, Sri Lanka, Moldau und die Mongolei – liegen alle Staaten in Lateinamerika: Bolivien, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru, El Salvador und Venezuela.¹⁷ Alle lateinamerikanischen Staaten waren bereits Parteien des von der WTO kritisierten und durch das APSplus außer Kraft gesetzten „Drug arrangements“. Derzeit können unter dem APSplus 91 Prozent aller mit Zöllen belegten Waren zollfrei in die EU eingeführt werden.¹⁸

Mit dem APSplus beabsichtigt die Kommission durch ein System von Zusatzkonzessionen (daher die Bezeichnung APSplus als Erweiterung des APS) die Entwicklung jener Entwicklungsländer nachhaltig zu fördern, die „besondere Entwicklungsbedürfnisse aufweisen“.¹⁹ Kriterium einer nachhaltigen Entwicklung ist die Ratifizie-

rung und Umsetzung der wichtigsten internationalen Übereinkommen in den Bereichen Menschen- und Arbeitnehmerrechte, Umweltschutz, verantwortungsvolle Regierungsführung (Good Governance) und Drogenbekämpfung.²⁰ Mit dem APSplus wurden die drei konditional ausgerichteten Schemata des alten APS (Arbeitnehmerschutz, Umweltschutz und Drogenbekämpfung) zusammengefaßt. Das APS blieb durch die Novelle der Verordnung modifiziert und die EBA-Sonderregelung unverändert erhalten.

Anlaß für den Ersatz der beiden bis dahin innerhalb des APS bestehenden Anreizsysteme zum Schutze der Grundrechte der Arbeitnehmer und zum Schutze der Umwelt durch das APSplus war die Feststellung der EU-Kommission, daß sie bislang „wenig zum Einsatz gekommen“ seien; einige (Entwicklungs-)Staaten hätten „lieber auf eine strenge Bewertung ihrer sozialen Rechtsvorschriften [durch die EU] und insbesondere deren Anwendung verzichtet.“²¹ Lediglich Moldau und Sri Lanka wurden von der Sonderregelung zum Schutz der Arbeitnehmerrechte begünstigt. Die bestehenden Anreizinstrumente wären somit ins Leere gelaufen und sollten nach Meinung der EU-Kommission durch ein „weitergefasstes Konzept“ ersetzt werden.

Den von der WTO gestellten Anforderungen hinsichtlich des „Drug arrangements“ ist die EU mit dem novellierten APS des Jahres 2005 insoweit nachgekommen, als das bisherige konditionale Schema zur Bekämpfung des Drogenhandels ebenso wie die Schemata zum Umweltschutz und zum Schutz der Arbeitnehmerrechte durch das APSplus außer Kraft getreten sind. Das APSplus sieht fünf objektive und transparente Kriterien im Sinne der WTO-Entscheidung vor. Erstens müssen die im

¹⁶ World Trade Organization: European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries. Report of the Appellate Body. WT/DS246/AB/R. Siehe auch *Henning Jessen*, „GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG, *Transnational Economic Law Research Center*, Policy Papers on Transnational Economic Law No. 9/2004.

¹⁷ Commission Decision of 21 December 2005, *Abl. EG L 337*, vom 22. Dezember 2005, S. 50.

¹⁸ Bericht der Generaldirektion Handel der EU-Kommission an das EP vom Mai 2006 vgl. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_128863.pdf (besucht am 28. August 2006).

¹⁹ Mitteilung der Kommission KOM (2004) 461 vom 7. Juli 2004, S. 3.

²⁰ Von den 49 LDCs, die unter dem EBA-Schema begünstigt werden, haben 16 Staaten die acht Menschenrechtskonventionen des APSplus ratifiziert. Darunter befinden sich Afghanistan, die Demokratische Republik Kongo und Liberia.

²¹ Mitteilung der Kommission KOM (2004) 461 vom 7. Juli 2004, S. 10.

APSpplus genannten 27 völkerrechtlichen Übereinkommen bis spätestens zum 31. Dezember 2008 ratifiziert und eingehalten werden (Art. 9 Abs. 1 lit. a). Alle im Teil A des Anhangs III (Menschen- und Arbeitnehmerrechte) genannten Übereinkommen müssen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des APSplus ratifiziert worden sein und tatsächlich umgesetzt werden. Eine Ausnahme von der sofortigen Ratifizierung und Umsetzung der Übereinkommen über Menschen- und Arbeitnehmerrechte sieht der Art. 9 Absatz 2 im Falle von „verfassungsrechtlichen Zwängen“ vor. Sollten von einem Staat aufgrund von Verfassungshindernissen bis zu zwei Übereinkommen des Teils A bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht ratifiziert und umgesetzt worden sein, konnte er dennoch vom APSplus begünstigt werden. Dazu mußte er sich bis zum 31. Oktober 2005 förmlich verpflichten, die fehlenden Konventionen bis zum 31. Dezember 2006 zu ratifizieren und umzusetzen.

Zweitens müssen mindestens sieben der in Anhang III Teil B genannten Umwelt- und Good-Governance-Standards von den APSplus-Staaten ratifiziert und umgesetzt worden sein (Art. 9 Abs. 1 lit. b). Drittens müssen die fehlenden Übereinkommen bis spätestens zum 31. Dezember 2008 ratifiziert und umgesetzt werden (Art. 9 Abs. 1 lit. c).

Viertens werden Zollsenkungen unter dem APSplus nur solange gewährt, wie die betreffenden Staaten ihre Anerkennung und Einhaltung der Konventionen beibehalten sowie deren Überwachung ermöglichen. Ein solches Monitoring erfolgt gem. Art. 9 Abs. 4 durch die EU-Kommission mithilfe der UN-Menschenrechts- und IAO-Organen. Sollten „schwerwiegende und systematische Verstöße gegen die Grundsätze, die in den [...] Übereinkommen niedergelegt sind, auftreten, können die Zollpräferenzen vorübergehend zurückgenommen werden“ (Präambel Punkt 18).

Fünftens berücksichtigt das APSplus nur gefährdete Länder im Sinne der Art. 9 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 9 Abs. 3. Ein Land gilt

demzufolge als gefährdet, „wenn es von der Weltbank während drei aufeinander folgenden Jahren nicht als Land mit hohem Einkommen eingestuft wurde und die fünf größten Abschnitte seiner unter das APS fallenden Einfuhren in die Gemeinschaft mehr als 75% des Wertes seiner gesamten unter das APS fallenden Einfuhren ausmachen“. Hinzu kommt, daß der Exportanteil eines Landes unter dem APS nicht höher als ein Prozent des Gesamtumfangs der APS-Exporte aller Staaten in die EU sein darf (Art. 9 Abs. 3 lit. b). Gefährdet sind somit Staaten mit nur schwach diversifizierten Wirtschaften, die aufgrund dessen im globalen Wettbewerb benachteiligt sind. Ausgeschlossen werden dadurch Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien, bei denen die EU keinen zusätzlichen Förderbedarf sieht.²² Auch Pakistan wird aufgrund dieser Kriterien nicht mehr berücksichtigt.

Laut Artikel 17 Abs. 6 stehen die EU-Mitgliedstaaten in der Pflicht, „der Kommission alle einschlägigen Informationen, die eine Aussetzung der Präferenzen oder eine Verlängerung der Aussetzung rechtfertigen können“, zu übermitteln. Die Überwachung, das Monitoring, der Konditionen des APSplus soll gem. Artikel 19 Abs. 3 durch die „zuständigen Aufsichtsorgane der Vereinten Nationen, der IAO und anderer zuständiger internationaler Organisationen“ erfolgen. Eine Untersuchung eines möglichen Verstoßes gegen die im APSplus genannten Konventionen kann auch Kontrollbesuche der EU-Kommission einschließen (Artikel 19 Abs. 4). Werden solche Untersuchungen vom begünstigten Staat erheblich behindert, trifft die EU-Kommission ihre Entscheidung auf Grundlage der ihr verfügbaren Informationen (Artikel 19 Abs. 5). Das APSplus enthält somit ein potenziell effektives Verfahren

²² Keiner dieser drei Staaten hatte allerdings zum 1. April 2006 alle acht erforderlichen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert; eine Aufnahme in das APSplus wäre allein aus diesem Grunde bisher nicht möglich. Vgl. Vereinte Nationen 2006 54:1/2, S. 27ff.

zur Feststellung von Regelverletzungen und Rücknahme der Zollpräferenzen.

V. Motive und Anreize von EU und Entwicklungsländern für das APSplus

Unzweifelhaft entspricht das APSplus der Bedeutung, welche die EU und deren Mitgliedstaaten den Menschenrechten beimessen.²³ Fünf Faktoren müssen jedoch mit einbezogen werden, um die Einführung des APSplus hinreichend erklären zu können.

Erstens zielte die EU im Zuge der turnusgemäßen Novellierung auf eine Vereinfachung des APS und seiner Sonderregelungen ab, nicht zuletzt um den Entwicklungsländern den Zugang zum EU-Markt zu erleichtern. Die Vielfalt der EU-Handelsregime, bilaterale Freihandelsabkommen, das Cotonou-Abkommen und das APS mit seinen vormals fünf Schemata, hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß ähnliche Staaten von der EU ungleich behandelt wurden. Beispielsweise waren die LDCs, die keinen Zugang zu den Lomé- und Cotonou-Abkommen hatten, bis 2001 benachteiligt, da sie lediglich Zollsenkungen unter dem APS bekamen. Erst die EBA-Initiative führte eine einheitliche Behandlung der LDCs ein. In diesem Zusammenhang steht auch der Versuch der EU, mittels einer konditionalen Handelspolitik verschiedene Politikbereiche (Handels-, Außen-, Menschenrechts- und Entwicklungshilfepolitik) miteinander zu verbinden und dadurch sowohl die politische Kohärenz als auch das eigene Gewicht in den internationalen Beziehungen zu vergrößern.²⁴

²³ Artikel 6 Abs. 1 EUV (Nizza): „Die Union beruht auf [...] der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“; Artikel 181 a Abs. 1 EGV (Nizza): „Die Politik der Gemeinschaft [...] trägt dazu bei, das allgemeine Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.“

²⁴ Artikel 3 EUV: „Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen au-

Zweitens mußte die EU ihr „Drug arrangement“ den Regeln der WTO anpassen; die gestellten Anforderungen erfüllte sie auch durch die Bindung der Zollpräferenzen an die 27 internationalen Übereinkommen. Das APSplus könnte einen Ausgleich auf dem angestrebten Weg hin zu mehr Freihandelsräumen (Free Trade Areas, FTAs) darstellen, um Staaten, die bisher an keiner regionalen Integration (ASEAN, MERCOSUR) teilnehmen, zu berücksichtigen. Sri Lanka war beispielsweise bereits unter dem ersten APS von 1971 berücksichtigt, ist aber bis heute ebenso wie die Mongolei kein ASEAN-Mitgliedstaat.

Drittens gibt es innerhalb der EU für die eine oder andere Region starke Fürsprecher; beispielsweise setzt sich Spanien seit seinem Beitritt zur EG vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen Beziehungen für die lateinamerikanischen Staaten ein und besitzt dort starke ökonomische Interessen.²⁵ Hinzu kommt, daß die EU aufgrund der WTO-Entscheidung von 2004 hinsichtlich der elf lateinamerikanischen Staaten vor einem Problem stand: sie mußte ihr „Drug arrangement“ aufgeben, wollte die lateinamerikanischen Staaten aber nicht durch eine neue Regelung ausschließen. Dieser Beweggrund gilt für Moldau und Sri Lanka analog, da beide Staaten bereits unter der Sonderregelung zum Arbeitnehmerschutz weitere Zollsenkungen erhielten.

Für die Aufnahme Sri Lankas werden sich besonders die nordischen Staaten eingesetzt haben; zum einen, da die skandinavischen EU-Staaten keinerlei koloniales Erbe besitzen und sich seit ihrem Beitritt eher für eine Ausweitung als eine regionale Beschränkung der Handelspolitik einsetzen, zum anderen, weil Schweden zusammen

ßenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.“

²⁵ *Véronique Dimier*, *Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid*, in: 2006 *European Foreign Affairs Review* 11:2, S. 263-280 (S. 276ff.).

mit den beiden EU-Staaten Dänemark und Finnland sowie Norwegen und Island von 2000 bis September 2006 eine Beobachtermission (Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM) im Konflikt der Regierung Sri Lankas mit den tamilischen Rebellen Tamil Tigers stellte.²⁶

Viertens versucht die EU durch das APSplus, (handels-)politische Unterstützung zu erlangen und Staaten an sich zu binden, da sie in Konkurrenz zu anderen Handelsmächten (besonders zu den USA, aber zunehmend auch zu Asien und Lateinamerika) steht.²⁷ Das APSplus ist in diesem Sinne Mittel einer weichen Machtpolitik der EU.²⁸

Fünftens kann das APSplus der EU als Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) dienen. Beispiele dafür sind Georgien und Moldau, da sich die EU in diesen Staaten finanziell und politisch stark engagiert. Das APSplus ergänzt somit die ENP.²⁹

VI. Das APSplus als Instrument effektiver Menschenrechtspolitik?

Die Menschenrechtswesten der APSplus-Staaten sind alles andere als blütenweiß. Im Berichtszeitraum 2004 verzeichnete

Amnesty International in allen 15 Staaten zum Teil massive Menschenrechtsverletzungen. Diese reichten von Mißhandlungen und Folter Inhaftierter über Drohungen gegen Menschenrechtsanwälte und das Verschwindenlassen von Menschen bis zur Diskriminierung indigener Völker und von Religionsgemeinschaften. In einigen Fällen wurden diese Menschenrechtsverletzungen von den zuständigen Organen der Vereinten Nationen und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt und verurteilt.

Moldaus Aufnahme in das APSplus im Dezember 2005 erscheint gemessen an der Umsetzung der acht Menschenrechtsübereinkommen fraglich, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Juli 2004 befand, Moldau sei für die rechtswidrige Inhaftierung von vier Menschen und deren Folterung und Mißhandlung verantwortlich. Das Beispiel Moldau veranschaulicht gleichzeitig, wie ambivalent der Ansatz einer konditionalen Handelspolitik ist, da der jüngste Bericht der International Crisis Group feststellt, daß die unter dem APSplus gewährten Zollpräferenzen nicht ausreichen würden und weitere Zollsenkungen notwendig seien, um als Anreiz wahrgenommen zu werden.³⁰

Der Fall Weißrußland veranschaulicht, daß die EU kaum gewillt ist, Verletzungen der Menschen- und Arbeitnehmerrechte durch den Entzug von Handelspräferenzen zu sanktionieren.³¹ Das Verfahren zur Aussetzung der Zollpräferenzen wegen der Verletzung von Arbeitnehmerrechten in Weißrußland dauerte seit Februar 2002 und hat im September 2006 doch nicht zu Sanktionen geführt, da der Rat der EU einem Vorschlag der EU-Kommission nicht gefolgt

²⁶ Die nordischen EU-Staaten zogen ihre Beobachter bis zum September 2006 ab, da sie von den Rebellen nicht mehr anerkannt wurden. Vgl. Pressemitteilung des schwedischen Außenministeriums vom 2. August 2006; vgl. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/> (am 29. August 2006 abgerufen).

²⁷ Udo Diedrichs, Lateinamerikapolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, 2006, S. 258f.

²⁸ Joseph S. Nye, *Soft Power, The Means to Success in World Politics*, 2004, S. 75ff.

²⁹ Strategiepapiere der EU zu den einzelnen Staaten und Regionen können unter http://ec.europa.eu/comm/external_relations/sp/index.htm abgerufen werden (zuletzt besucht am 28. August 2006). Zur ENP vgl. Christina Pfestroff, *Ius cogens als Grenzmarkierung für den nachbarschaftlichen Dialog: Zur Forderung nach Sicherungsklauseln für das neue EU-Nachbarschaftsinstrument*, in: MRM 2006, S. 25-35.

³⁰ *International Crisis Group, Moldova's Uncertain Future. Europe Report No. 175* vom 17. August 2006.

³¹ Weißrußland wird lediglich unter dem APS begünstigt, das Verfahren der Rücknahme von Zollpräferenzen ist jedoch dasselbe wie beim APSplus.

ist.³² Anderenfalls wäre die Aussetzung der APS-Präferenzen im Mai 2007, drei Jahre nach der ersten Untersuchung, in Kraft getreten. Ein so langwieriges Sanktionsverfahren ist kaum abschreckend, vor allem da auch bereits geltende Sanktionen gegen die Regierung von Präsident *Lukaschenko* keinerlei Verhaltensänderungen bewirkt haben.

Bisher hat die EU Handelspräferenzen unter dem APS nur Myanmar entzogen (seit 1997 aufgrund von Verletzungen der Arbeitnehmerrechte). Der Entzug von Handelsanreizen durch die EU hat somit Seltenheitswert. Allgemein ist festzustellen, daß die EU den politischen Dialog klar der Sanktionierung vorzieht.³³ Der Entzug von Zollpräferenzen ist für die EU das allerletzte Mittel. Selbst wenn die Aussetzung der Zollsensungen unter dem APSplus aufgrund ihrer objektiven Bindung an die Einhaltung der Konventionen mit dem Recht der WTO vereinbar sein sollte, ist eine solche Sanktionierung unwahrscheinlich. Nicht zuletzt aus dem Grund, weil verschiedene EU-Institutionen unterschiedliche Sanktionsansätze verfolgen: Während die Kommission einen positiven und langfristigen Ansatz der Anreize vorzieht, haben die Mitgliedstaaten im Rat der EU und noch mehr im Europäischen Rat ein Interesse an Sanktionen (negativer Ansatz), um gegenüber der Öffentlichkeit, insbesondere Menschenrechtsorganisationen, sichtbare Zeichen der Verteidigung der europäischen Werte zu setzen³⁴ (Weißrußland bildet ein signifikantes Gegenbeispiel). In der Praxis

dominiert allerdings der positive Ansatz; lediglich bei massiven Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise der Niederschlagung des Aufstandes in Usbekistan im Mai 2005 durch die usbekische Regierung mit hunderten toten Zivilisten, werden gezielte Sanktionen gegen die Verantwortlichen verhängt (*smart sanctions*).³⁵ Ein Entzug der Zollpräferenzen aufgrund einer Verletzung der 27 Übereinkommen ist schließlich nicht zu erwarten, da die Effektivität negativer Maßnahmen von einigen Mitgliedstaaten der EU bezweifelt wird.

Das APSplus ist somit ein Instrument des positiven Ansatzes: "the Community has recently moved from a 'carrot and stick' to a 'more carrots' approach".³⁶ Positive Maßnahmen sind jedoch keine adäquate Antwort auf grobe Menschenrechtsverletzungen.³⁷ Indem die EU Staaten in das APSplus aufgenommen hat, in denen es teilweise massive Menschenrechtsverletzungen gibt, hat sie vorerst Verstöße gegen die Bedingungen des APSplus in Kauf genommen. Für die Aufnahme der 15 Staaten in das APSplus reichte ihr zunächst die formale Ratifizierung der Übereinkommen aus. Es bleibt abzuwarten, ob die EU durch weitere finanzielle und technische Hilfen für die Umsetzung der Bedingungen sorgen kann, vor allem da das APS aufgrund

³² Abl. EG C 40 vom 14. Februar 2004, S. 4. Abl. EG C 240 vom 30. September 2005, S. 41. KOM (2006) 438 (endgültig) vom 4. August 2006; dieser Vorschlag war am 23. August 2006 im Internet für die Öffentlichkeit gesperrt, wurde jedoch auf Anfrage bereitgestellt.

³³ *Joakim Kreutz*, *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981-2004*, International Centre for Conversion, 2005.

³⁴ *Peter Hilpold*, *EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance*, in: 2002 European Foreign Affairs Review 7:1, S. 53-72 (S. 68).

³⁵ Deutschland setzte sich im November 2006 für die (teilweise) Aufhebung der gegen Usbekistan verhängten EU-Sanktionen ein; Deutschland versorgt seine Truppen in Afghanistan über den letzten verbliebenen NATO-Stützpunkt im usbekischen Termez. Vgl. *International Crisis Group*, *Uzbekistan: Europe's Sanctions Matter*. Policy Briefing No 54, 6 November 2006. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/b54_uzbekistan__europes_sanctions_matte.pdf (abgerufen am 15. November 2006).

³⁶ *Barbara Brandtner/Allan Rosas*, *Trade Preferences and Human Rights*, in: Philip Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 699-722.

³⁷ *Karen E. Smith*, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, in: 1998 European Foreign Affairs Review 3:2, S. 253-274.

seiner unilateralen Natur keinen institutionalisierten politischen Dialog vorsieht.³⁸

Schließlich sind interne und externe Menschenrechtspolitik der EU zwei Seiten derselben Medaille. Die EU kann die Einhaltung der Menschenrechte nur glaubwürdig einfordern, wenn sie selbst nach innen und außen eine umfassende und überzeugende Menschenrechtspolitik, die sich an den Prinzipien Gegenseitigkeit und Konsistenz orientiert, umsetzt.³⁹ Doch erstens haben nicht einmal alle EU-Staaten sämtliche im APSplus genannten Menschenrechtskonventionen ratifiziert,⁴⁰ und zweitens ist die EU angesichts von Menschenrechtsverletzungen auch durch EU-Mitgliedstaaten nicht in der Position, die Verletzung von Menschenrechten durch Entwicklungsländer allzu lautstark anzuprangern.

Fast alle EU-Staaten werden regelmäßig von europäischen Menschenrechtsinstitutionen oder solchen der Vereinten Nationen wegen Verstößen kritisiert;⁴¹ die meisten Verstöße gegen Grund- und Menschenrechte, die in diesen Staaten vorkommen, werden bereits durch nationale Rechtsschutzmechanismen behoben und die Verantwortlichen gegebenenfalls verurteilt. So hat das Landgericht Frankfurt im Fall *Daschner* die Androhung durch den

damaligen Frankfurter Vize-Polizeipräsidenten *Wolfgang Daschner*, dem der Kindesentführung Verdächtigen *Markus Gäfgen* Schmerzen zuzufügen, um den Aufenthaltsort des entführten Kindes zu erfahren, eindeutig verurteilt.⁴² Aber immerhin entschied im Jahre 2005 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in zehn von 27 Fällen, in denen er eine Entscheidung traf, daß Deutschland gegen die EMRK verstoßen hat.⁴³

Als Fortschritt ist zu werten, daß die EU ihr Präferenzinstrumentarium mit Hilfe des APSplus verschlankt und gleichzeitig in seiner politischen Konditionalität ausgebaut hat. Dadurch ist es für Empfängerstaaten transparenter und gleichzeitig WTO-konform geworden. Durch die Integration der vormals drei konditionalen Schemata in das APSplus kommt die EU auch dem eigenen Anspruch nach, ihre Politiken kohärenter zu gestalten.

Zu begrüßen ist auch, daß die EU durch die Anforderungen des APSplus auf den Aufbau von Kapazitäten in den Entwicklungsstaaten hinwirkt, da die Umsetzung und Einhaltung der Übereinkommen in den betreffenden Staaten ein rechtliches Instrumentarium und Institutionen, welche die Anforderungen der Konventionen dauerhaft in den Gesellschaften verankern, erfordert. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß konditionale Handelsabkommen zusammen mit finanzieller Hilfe Nichtregierungsorganisationen fördern und unterstützen.⁴⁴ Das APSplus könnte

³⁸ *Bruno Simma/Jo Beatrix Aschenbrenner/Constanze Schulte*, Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC, in: Philip Alston (Hrsg.) *The EU and Human Rights*, 1999, S. 571-626.

³⁹ *Philip Alston/J.H.H. Weiler*, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: ebenda, S. 3-66 (S. 8).

⁴⁰ Von den 25 EU-Staaten haben nur sieben das Übereinkommen zur Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid von 1973 ratifiziert; Malta hat auch die Völkermordkonvention von 1951 nicht ratifiziert. Beide sind Teil des APSplus.

⁴¹ Vgl. die regelmäßigen Berichte und Dokumentation im MenschenRechtsMagazin sowie *Human Rights Watch*, World Report 2006, S. 352ff. hrw.org/wr2k6/wr2006.pdf (abgerufen am 14. November 2006).

⁴² Das Urteil des Frankfurter Landgerichts findet sich in NJW 2005, S. 692ff. Vgl. auch *Dominik Steiger/Stefanie Schmahl*, Völkerrechtliche Implikationen des Falls *Daschner*, in: *Archiv des Völkerrechts* 2005, S. 358-374.

⁴³ Vgl. *Bundesministerium der Justiz*, Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2005, 2006 abrufbar unter: www.bmj.bund.de/media/archive/1251.pdf (abgerufen am 13. November 2006).

⁴⁴ *Marcela Szymanski/Michael E. Smith*, Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement,

durch seine Konditionalität zu einem Ausbau der institutionellen Kapazitäten und der Förderung der Zivilgesellschaft beitragen, im Sinne des „ganzheitlichen Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung“.⁴⁵ Darüber hinaus haben selbst Staaten ohne EU-Beitrittsperspektive ein Interesse daran, die EU durch Handelsabkommen als Garant für die Einhaltung der Demokratie und der Menschenrechte zu gewinnen.⁴⁶

Trotz der vielfältigen Beweggründe, die zum APSplus geführt haben, und von denen die Förderung der Menschen- und Arbeitnehmerrechte sicherlich nicht der wichtigste gewesen sein dürfte, und trotz der Menschenrechtsverstöße in den begünstigten Staaten und deren unwahrscheinlicher Sanktionierung durch die EU ist das APSplus ein Schritt in die richtige Richtung. Obwohl das APSplus selbst ein unilaterales Instrument ist, ist es ein Zeichen für den multilateralistischen Ansatz der EU, da es ausdrücklich die Vereinten Nationen und die IAO in ihrer Funktion als Hüterinnen der Menschen- und Arbeitnehmerrechte mit einbezieht.

Das APSplus sollte jedoch in folgenden Punkten verbessert werden: Erstens sollten die EU ihre Mitgliedstaaten zur Ratifikation und Umsetzung aller 27 im APSplus genannten Konventionen mahnen. Andernfalls setzt sie sich dem Vorwurf aus, doppelte Standards anzuwenden. Zweitens sollte die EU ihr Verfahren zur Rücknahme der Zollpräferenzen im Falle von Verletzungen der Menschen- oder Arbeitnehmerrechte verkürzen und Sanktionen bei erwiesenen Verstößen auch anwenden. Der politische Dialog sollte in jedem Fall ge-

sucht und beibehalten werden, doch muß die EU bereit sein, die im APSplus genannten Forderungen durchzusetzen. Drittens sollte der Umfang der vom APSplus berücksichtigten Waren, insbesondere sensible Produkte wie beispielsweise Wein aus Moldawien oder andere Agrarerzeugnisse, ausgeweitet werden. Viertens erscheint eine Ausdehnung der Bedingungen des APSplus auf andere Staaten wünschenswert. Eine Aufnahme Chinas in das APSplus ist zwar ausgeschlossen, da es nach den Regeln des APSplus kein verwundbarer Staat ist. Aufgrund der massiven Verletzungen der Menschen- und Arbeitnehmerrechte in China und vielen anderen aufstrebenden Staaten sollte die EU die umfassende Konditionalität des APSplus im Sinne eines wirklich ‚allgemeinen‘ konditionalen Präferenzsystems zur Regel des APS machen und ihre Werte handelspolitisch stärker fördern.

in: 2005 *Journal of Common Market Studies* 43:1, S. 171-192, hier: S. 187.

⁴⁵ Punkt (7) der Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, *Abl. EG L* 169, S. 1.

⁴⁶ *Szymanski/Smith* (Fn. 44), S. 178. Siehe auch *Andrew Moravcsik, The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, in: 2000 *International Organization* 54:2, S. 217-252.

Studien zu Grund- und Menschenrechten

Bisher erschienen:

Die neuen Mitgliedstaaten des Europarates im Spiegel der Rechtsprechung der Straßburger Organe – eine erste Bilanz, *N. Weiß*, Heft 1 (Mai 1998), 30 S.

„Menschenrechte für alle“ – 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, mit Beiträgen von *E. Schmidt-Jortzig*, *Th. Buergenthal*, *H. C. Krüger*, *N. Weiß* und *E. Klein*, Heft 2 (März 1999), 52 S.

Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulement-Verbots, *B. Hofmann*, Heft 3 (Oktober 1999), 49 S. (Vergriffen)

Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU, *N. Weiß*, Heft 4 (März 2000), 50 S.

20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Dokumentation der Tagung in Potsdam am 25./26. November 1999, Heft 5 (April 2000), 112 S.

Grundrechtsschutz durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, *B. Schäfer*, Heft 6 (November 2000), 28 S.

Die Geschichte der Menschenrechte, *A. Haratsch*, Heft 7, 3. Auflage 2006.

Menschenrechtsverletzer vor nationalen Strafgerichten? Der Fall Pinochet im Lichte aktueller Entwicklungen des Völkerstrafrechts, *F. Brinkmeier*, Heft 8 (März 2003), 47 S.

„Guantánamo Bay“ – Status der Gefangenen und habeas corpus, *B. Schäfer*, Heft 9 (Mai 2003), 62 S. (Vergriffen)

The Enforcement of State Obligations to Respect and Ensure Human Rights in International Law, *O. Okafor-Obasi*, Heft 10 (Juni 2003), 149 S.

Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?, mit Beiträgen von *G. Lohmann*, *S. Gosepath*, *A. Pollmann*, *C. Mahler* und *N. Weiß*, Heft 11 (März 2005), 50 S.

Das Recht auf Widerstand? Ideengeschichtliche und philosophische Perspektiven, mit Beiträgen von *K. Roth* und *B. Ladwig*, Heft 12 (Mai 2006), 85 S.

Zum Verhältnis Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, *B. Schäfer*, Heft 13 (August 2006), 104 Seiten.

In Vorbereitung:

Extraordinary Renditions: Der Fall El Masri. Habeas corpus und Folterverbot, *D. Steiger*, Heft 14, ca. 130 Seiten.

Protokoll Nr. 14 zur EMRK, *M. Breuer*, Heft 15, ca. 100 Seiten.



Die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes*

Norman Weiß

- I. Einleitung
- II. Der Begriff der Behinderung
- III. Tatsächliche Situation und Notwendigkeit weiterer Maßnahmen
- IV. Bisherige Maßnahmen der Vereinten Nationen zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen
- V. Entwurf einer Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen
- VI. Ausblick und Fazit

I. Einleitung

Nach mehrjähriger Befassung mit dem Thema „Menschen mit Behinderungen“ hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 2001 die Resolution zur Ausarbeitung einer umfassenden internationalen Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen verabschiedet und einen Ad-hoc-Ausschuß zur Ausarbeitung dieser Konvention eingesetzt.¹ Dieser nahm seine Arbeit im August 2002 auf und konnte auf seiner 7. Sitzung im Januar/Februar 2006 den Entwurf zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen² vorlegen. Auf der 8. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vom 14. bis zum 25. August 2006 wurden weitere Präzisierungen des

Entwurfs vorgenommen,³ der von der Generalversammlung während ihrer 61. Sitzung, am 13. Dezember 2006, im Konsens angenommen wurde. Dies ist Anlaß für den vorliegenden Text, der sich auf die Ebene der Vereinten Nationen beschränkt.⁴

II. Der Begriff der Behinderung

Das Völkerrecht liefert bislang keine rechtsverbindliche Definition des Begriffs der Behinderung; im Recht der Europäischen Union wird der Begriff bereichsspezifisch unterschiedlich verwendet.⁵

* Ich danke *Sofia Massoud* und *Kathrin Horn* für die Unterstützung bei der Recherche.

¹ GV-Res. 56/168 vom 19. Dezember.

² Siehe Report of the seventh session of the UN Ad hoc Committee vom 13. Februar 2006 (UN-Dok. A/AC. 265/2006/2), Annex II.

³ Siehe Interim Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its eighth session vom 1. September 2006 (UN-Dok. A/AC. 265/2006/4), Annex II. Der Entwurf ist unter www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8adart.htm abrufbar.

⁴ Für die europäische Ebene sei auf *Anna Lawson/Caroline Gooding* (Hrsg.), *Disability Rights in Europe, From Theory to Practice, Essays in European Law*, 2005, verwiesen.

⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission, Situation behinderter Menschen in der erweiterten Europäischen Union: Europäischer Aktionsplan 2006-2007, S. 4: „Die Situation behinderter Menschen in Europa lässt sich nur schwer bestimmen. Die Definitionen und Kriterien im Bereich „Behinderung“ sind je nach politischen Zielen, Rechtsvorschriften und Verwaltungsstandards unterschiedlich. Bevölkerungserhebungen liefern subjektive Daten, die von abweichenden kulturellen Auffassungen in den einzelnen Mitgliedstaaten beeinflusst werden.“; siehe http://ec.europa.eu/employment_social/index/com_2005_604_de.pdf (diese und alle weiteren Internetseiten wurden zuletzt abgerufen am 30. Oktober 2006). Zum deutschen Recht vgl. § 3 SGB IX.

Das Weltaktionsprogramm für Behinderte von 1982 und die Rahmenbestimmungen über die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte von 1993 unterstreichen die gesellschaftlichen Ursachen von Behinderung und sehen letztere nicht ausschließlich als individuelles Problem.⁶ Behinderung sei vielmehr das Ergebnis einer dynamischen Wechselwirkung zwischen Gesundheitsbedingungen und anderen persönlichen Faktoren auf der einen und sozialen und physischen äußeren Faktoren auf der anderen Seite.⁷

Unterschieden wird zwischen folgenden Arten von Behinderungen:⁸

- Beeinträchtigung (Impairment) als Verlust oder Abweichung psychologischer, physischer oder anatomischer Strukturen oder Funktionen,
- Funktionsbeeinträchtigung (Disability) als Beschränkung oder Mangel/Unfähigkeit infolge einer Beeinträchtigung zur Ausübung einer Tätigkeit in einer Art und Weise und einem Umfang, wie sie als üblich für einen Menschen angesehen wird sowie
- soziale Beeinträchtigung (Handicap) als Nachteil für ein bestimmtes Individuum infolge einer (Funktions-) Beeinträchtigung, der die Erfüllung einer Rolle, die als üblich bezogen auf das Alter, Geschlecht, soziale oder kulturelle Faktoren dieser Person angesehen wird, begrenzt oder verhindert.

Die Definition der Behinderung war nach dem in der siebten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses erörterten Konventionsentwurfs noch offen. Nunmehr enthält Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs eine Definition der Behinderung:

“Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual, or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.”

III. Tatsächliche Situation und Notwendigkeit weiterer Maßnahmen

Mehr als 600 Millionen⁹ Menschen sind weltweit infolge geistiger und/oder kör-

⁶ Im Sekretariat der Vereinten Nationen ist die „Abteilung für Sozialpolitik und Entwicklung“ die Schaltstelle für alle mit dem Thema Behinderung zusammenhängenden Fragen. Ein innerhalb dieser Abteilung eingerichtetes „Sekretariat für die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (nachfolgend: Konventionssekretariat) koordiniert die Aktivitäten und stellt Informationen auf folgenden Internetseiten bereit: www.un.org/esa/socdev/enable/disabout.htm, die auch in diesem Artikel Verwendung fanden.

⁷ Eindrücklich zum kulturspezifischen Verhältnis von Behinderung und Normalität: *Alison Dundes Renteln*, Cross-Cultural Perceptions of Disability: Policy Implications of Divergent Views, in: Herr/Gostin/Koh (Hrsg.), *The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities, Different but Equal*, 2003, S. 59-81.

⁸ *Konventionssekretariat*, www.un.org/esa/socdev/enable/faqs.htm#definition; siehe dazu auch GV-Res. 48/96 vom 20. Dezember 1993, Nr. 19 wonach die „Ausdrücke ‚Funktionsbeeinträchtigung‘ und ‚soziale Beeinträchtigung‘ im Lichte der neueren Geschichte der Behinderungsproblematik gesehen werden [müssen]. In den siebziger Jahren kam es seitens der Vertreter von Behindertenorganisationen und der Fachleute zu heftigem Widerspruch gegen die damals herrschende Terminologie. Die oft unklare und irreführende Verwendung der verschiedenen Ausdrücke für ‚Behinderung‘ erschwerte grundsätzliche Entscheidungen und politische Maßnahmen. In der verwendeten Terminologie kam ein medizinisch-diagnostischer Ansatz zum Ausdruck, der die Unzulänglichkeiten und Mängel des gesellschaftlichen Umfelds außer acht ließ“; wiedergegeben auf den Internetseiten der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen,

www.behindertenbeauftragter.de/index.php5?nid=221.

⁹ Diese und weitere Angaben in diesem Textabschnitt stützen sich auf Veröffentlichungen des Konventionssekretariats (unter www.un.org/esa/socdev/enable/disun.htm) und des Hochkommissariats für Menschenrechte (unter www.unhchr.ch/disability/intro.htm und www.ohchr.org/english/issues/disability/index.htm). Zur Europäischen Union vgl. ec.europa.eu/employment_social/index/com_2005_604_de.pdf: Etwa 44,6 Millionen Menschen im Alter von 16 bis 64 Jahren haben laut eigener Einschätzung ein lang andauerndes Gesundheitsproblem bzw. eine Behinderung

perlicher Beeinträchtigungen in ihrer Lebensführung durch physische oder gesellschaftliche Grenzen eingeschränkt. Rund 80% von ihnen leben in Entwicklungsländern.

Da sich die sozioökonomischen Gegebenheiten und Vorkehrungen, die die Staaten für das Wohl ihrer Bürger treffen, voneinander unterscheiden, sind auch die Ursachen und die Folgen von Behinderungen weltweit verschieden.¹⁰ In der Vergangenheit mußten Menschen mit Behinderungen eine gewisse „Unsichtbarkeit“ erdulden und wurden eher als Objekte angesehen, die Schutz, Behandlung und Hilfe benötigen, statt als Rechtssubjekte. Diese Sichtweise hat sich jedoch seit den 1970er Jahren gewandelt.

Menschen mit Behinderungen sehen sich mit Diskriminierungen und einem erschwerten Zugang zu wesentlichen Leistungen konfrontiert; beides hält sie oftmals davon ab, ihre Rechte und Freiheiten auszuüben. Ihnen wird so die vollständige und umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie an gesellschaftlichen Aktivitäten erschwert. Es gibt deshalb eine Vielzahl von Bemühungen zur Gleichstellung behinderter mit nicht behinderten Menschen in Bezug auf die Ausübung ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.¹¹

Experten beiderlei Geschlechts haben die folgenden Problemfelder ausgemacht, auf denen die Verwirklichung der angestrebten Gleichstellung erschwert ist:

- Erlangung von Bildung,
- Zugang zu Arbeit, selbst bei gleicher Qualifikation,

(longstanding health problem or disability – LSHPD); sie machen etwa 16 % der Gesamtbevölkerung der EU im erwerbsfähigen Alter aus.

¹⁰ Vgl. GV-Res. 48/96 vom 20. Dezember 1993 (Fn. 8), Nr. 2.

¹¹ Vgl. auch GV-Res. 48/96 (Fn. 8), Nr. 15: „Zweck der Rahmenbestimmungen ist es, sicherzustellen, daß Mädchen und Jungen, Frauen und Männer mit Behinderungen als Mitglieder der Gesellschaft die gleichen Rechte und Pflichten haben wie ihre Mitbürger.“

- Zugang zu Informationen,
- Erhalt und Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsfürsorge,
- Integration und Anerkennung.

Ein menschenrechtlich basierter Ansatz für diese Forderungen stützt sich auf das Konzept der Menschenwürde, demzufolge jeder Mensch als unschätzbare Wert an sich gesehen wird.¹² Hiernach kommt es gerade nicht auf eine mögliche wirtschaftliche oder sonstige „Eignung“ an, die den Menschen zu einem bloßen Mittel degradieren würde. Die Gleichheit der Menschen „vor dem Gesetz“ besteht ungeachtet ihrer tatsächlichen Unterschiedlichkeit.¹³

Die bestehenden Menschenrechtsverträge gelten für alle Menschen und beziehen deshalb grundsätzlich auch Menschen mit Behinderungen in ihren Schutz mit ein.¹⁴ Gleichwohl sind, in den verallgemeinerungsfähigen Worten des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR),

„die Vertragsstaaten zusätzlich aufgefordert, unter Ausschöpfung der ihnen verfügbaren Mittel geeignete Maßnahmen zu treffen, um solchen Menschen zu ermöglichen, alle Benachteiligungen zu überwinden, die sich im Hinblick auf die Paktrechte aus ihrer Behinderung ergeben.“¹⁵

¹² Vgl. nur *Horst Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 1 Rn. 50ff. m.w.Nw.

¹³ Vgl. nur *Werner Heun*, ebenda, Art. 3 Rn. 18 und passim m.w.Nw.

¹⁴ Zur menschenrechtlichen Einordnung grundlegend *Theresia Degener/Yolan Koster-Dreese* (Hrsg.), *Human Rights and Disabled Persons, Essays and Relevant Human Rights Instruments*, 1995; *Gerard Quinn/Theresia Degener*, *Human Rights and Disability, The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, 2002.

¹⁵ CESCR, *Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Menschen mit Behinderungen*, vom 9. Dezember 1994, auf deutsch abgedruckt in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), *Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzungen und Kurzeinführungen*, 2005, S. 198-211 (S. 199).

Vereinzelt wird in den Dokumenten auch ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen Bezug genommen. So erfaßt die Präambel der Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen¹⁶ in ihrem 6. Erwägungsgrund ausdrücklich auch Frauen mit Behinderungen und nimmt das Übereinkommen über die Rechte des Kindes¹⁷ in seinem Art. 23 Bezug auf Kinder mit Behinderungen und verbietet in Art. 2 Diskriminierung wegen Behinderung des Kindes oder seiner Eltern.

Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte wurde durch Resolution 2000/51 der Menschenrechtskommission¹⁸ aufgefordert, Untersuchungen über Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes und der Überwachung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen anzustellen. Darauf aufbauend sollten Behindertenfragen verstärkt in die vertragsbasierten und nichtvertragsbasierten Überwachungsverfahren eingebunden werden.

Unlängst hat beispielsweise der Menschenrechtsausschuß die USA in seinen Abschließenden Bemerkungen zu ihrem kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht wegen der unverhältnismäßigen Gewaltausübung durch Polizeibeamte gegenüber geistig Behinderten und wegen möglicherweise ohne die Einwilligung dieser Personen vorgenommene wissenschaftliche Forschungen gerügt.¹⁹

Das Büro des Hochkommissars unterstützt die zuständigen Akteure bei der Ausarbeitung einer Konvention zu Rechten von Menschen mit Behinderungen; es arbeitet verstärkt mit den besonderen Mechanismen und anderen Organisationen der UN im Bereich Behinderung zusammen (siehe unten IV.2.).

IV. Bisherige Maßnahmen der Vereinten Nationen zum Schutze der Rechte von Menschen mit Behinderungen

1. Allgemeiner Schutz der Menschenrechte

Die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen wenden den Rechten der Menschen mit Behinderungen schon seit langem ihre Aufmerksamkeit zu. Art. 2 Abs. 1 und Art. 7 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte²⁰ (AEMR) enthalten allgemeine Diskriminierungsverbote, die in späteren Dokumenten um spezifische Standards auch für Menschen mit Behinderungen ergänzt wurden.

Während der großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen wurde ein gewachsenes Bewußtsein für die speziellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen deutlich. Gleichzeitig zeigten die Beratungen, daß ernsthafte Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in diesem Gebiet erforderlich sind, um substantielle Verbesserungen zu erreichen.

Die UN-Umweltkonferenz (Rio de Janeiro, 1992), die Weltkonferenz über Menschenrechte (Wien, 1993), die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (Kairo, 1994), der Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995), die Vierte Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995) und Habitat II (Istanbul, 1996) behandelten alle unter ihrem jeweiligen Blickwinkel auch die Situation behinderter Menschen. In den Schlußdokumenten werden teilweise sehr detaillierte Empfehlungen zur Wiedergutmachung vergangener Diskriminierungen abgegeben sowie zum Schutz und zur Unterstützung der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgerufen, um ihnen eine vollständigen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

So unterstreicht etwa die Agenda 21 (verabschiedet auf der UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro), daß das übergreifende

¹⁶ GV-Res. 48/104 vom 20. Dezember 1993.

¹⁷ Vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3, BGBl. 1992 II S. 122.

¹⁸ Vom 25. April 2000, UN-Dok. E/CN.4/RES/2000/51.

¹⁹ Menschenrechtsausschuß, Abschließende Bemerkungen vom 27. Juli 2006, UN-Dok. CCPR/C/USA/CO/3, Nr. 30f.

²⁰ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19.

Ziel im Bereich des Wohn- und Siedlungswesens die Verbesserung der Qualität der menschlichen Siedlungen in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht sowie der Lebens- und Arbeitsumwelt aller Menschen, insbesondere der städtischen und ländlichen Armutsgruppen sei. Grundlage solcher Verbesserungen sollten Maßnahmen im Rahmen der technischen Zusammenarbeit, Partnerschaften zwischen dem öffentlichen, dem privaten und dem kommunalen Sektor und die Beteiligung von Bürgergruppen und Interessengemeinschaften, wie etwa der Frauen, der indigenen Bevölkerung, der älteren Menschen und der Behinderten am Entscheidungsprozeß sein. Diese Herangehensweisen sollen als Kernprinzipien in die nationalen Siedlungsstrategien Eingang finden.²¹

Wiener Erklärung und Aktionsprogramm aus dem Jahre 1993 widmen den Rechten Behinderter einen separaten Abschnitt (Nr. 63-65),²² in dem die uneingeschränkte Gültigkeit aller Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen betont wird. Diskriminierungen sollen unterbleiben und Fördermaßnahmen geprüft werden.

Breiten Raum nehmen die Belange von Menschen mit Behinderungen ferner in den Abschlußdokumenten der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung²³ und des Weltgipfels für soziale Entwicklung ein. Im Aktionsprogramm des Weltgipfels wird u. a. auf die Armutsanfälligkeit von Behinderten hingewiesen.²⁴

Verschiedene Sonder- und Unterorganisationen der Vereinten Nationen befassen

sich mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen: Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) stellt spezielle Bildungsprogramme bereit, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sorgt für technische Hilfe im Bereich Gesundheit und Prävention und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) unterstützt Programme für behinderte Kinder und stellt technische Hilfe in Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation Rehabilitation International bereit. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) setzt sich für die Verbesserung des Arbeitszuganges und die Erhöhung der wirtschaftlichen Integration im Wege internationaler Arbeitsstandards und technischer Zusammenarbeit ein.

2. *Spezielle Maßnahmen zum Schutze Behinderter*

Nachdem die Generalversammlung zunächst am 20. Dezember 1971 die Deklaration der Rechte geistig behinderter Menschen²⁵ verabschiedet hatte, die feststellt, daß geistig behinderten Menschen die selben Rechte zukommen wie anderen Menschen sowie solche Rechte, die ihren Bedürfnissen in medizinischer und gesellschaftlicher Hinsicht sowie hinsichtlich ihrer Bildung entsprechen, verabschiedete sie vier Jahre später die Deklaration über die Rechte behinderter Menschen²⁶. Diese fordert gleiche bürgerliche und politische Rechte für behinderte Menschen und formuliert Standards für eine gleiche Behandlung und einen gleichen Zugang zu Dienstleistungen, um die Integration behinderter Menschen zu fördern.

Am 16. Dezember 1976²⁷ proklamierte die Generalversammlung das Jahr 1981 zum Internationalen Jahr für Behinderte, dessen thematischer Schwerpunkt auf der umfassenden Teilhabe und – wie später ergänzt

²¹ Agenda 21 vom 14. Juni 1992, Teil I Nr. 7.4; auf deutsch unter www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf abrufbar.

²² Vom 25. Juni 1993, UN-Dok. A/CONF.157/23; abrufbar unter: www.ohchr.org/english/law/vienna.htm, auf Deutsch abgedruckt in: EA 1993, D 498-520.

²³ Vom 13. September 1994, UN-Dok. A/CONF.171/13/Rev.1.

²⁴ Vom 12. März 1995, UN-Dok. A/CONF.166/9, Annex II, Nr. 19.

²⁵ GV-Res. 2856 (XXVI).

²⁶ GV-Res. 3447 (XXX) vom 9. Dezember 1975.

²⁷ GV-Res. 31/123.

wurde – Gleichheit lag. Eines der Hauptergebnisse dieses Jahres war das Weltaktionsprogramm für Behinderte,²⁸ zu dessen Umsetzung die UN-Dekade der Menschen mit Behinderungen (1983-1992)²⁹ ausgerufen wurde. Ein im Aktionsprogramm vorgesehenes Welttreffen von Sachverständigen für die Überprüfung der Durchführung des Weltaktionsprogramms für Behinderte fand 1987 in Stockholm statt.

Der Wirtschafts- und Sozialrat ermächtigte mit Resolution 1990/26 vom 24. Mai 1990 die Kommission für soziale Entwicklung dazu, Rahmenbestimmungen über die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Kinder, Jugendliche und Erwachsene in enger Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen, anderen zwischenstaatlichen Organen und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere Behindertenorganisationen, auszuarbeiten. Daraufhin verabschiedete die Kommission für soziale Entwicklung im Februar 1991 Resolution 32/2, in der sie beschloß, im Einklang mit der vorgenannten ECOSOC-Resolution zu diesem Zweck eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Ad-hoc-Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Generalversammlung verabschiedete schließlich die „Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte“,³⁰ die in 22 sogenannten Regeln die Schwerpunkte des Weltaktionsprogramms zusammenfaßt. Um Hilfe bei der Überwachung der Umsetzung dieser Rahmenbestimmungen zu leisten und den Dialog über sie zu fördern, ernannte der Generalsekretär 1994 *Bengt Lindqvist* zum Sonderberichterstatter „on Disability of the Commission for Social Development“; sein dreijähriges Mandat wurde vom ECOSOC zweimal erneuert. Seit dem Jahre 2003 amtiert *Sheikha Hessa Al-Thani*. Die Berichterstatter haben den Prozeß der vergangenen zwölf Jahre nicht nur kritisch begleitet,

sondern durch ihre gehaltvollen Impulse auch wichtige Anstöße gegeben.³¹

V. Entwurf einer Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen

Auf den Grundlagen der vorgenannten Aktivitäten hatte sich die Erkenntnis herausgebildet, daß ein spezielles menschenrechtliches Instrument zum Schutz der Behinderten notwendig sei. Dementsprechend setzte die Generalversammlung mit ihrer Resolution zur Ausarbeitung einer umfassenden und integralen internationalen Konvention zum Schutze und zur Förderung der Rechte von behinderten Menschen³² schließlich einen Ad-hoc-Ausschuß ein, um die erforderlichen Formulierungsarbeiten zu leisten.

Dieser Ausschuß legte auf seiner siebten Sitzung im Januar/Februar 2006 einen Entwurf zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vor. Im August 2006 wurden weitere Überarbeitungen vorgenommen und eine Fassung verabschiedet, die, wie eingangs berichtet, der Generalversammlung nun vorliegt.

1. Überblick über den der Generalversammlung vorgelegten Konventionsentwurf

Ziel der Konvention soll es sein, den vollständigen und gleichberechtigten Genuß aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu sichern sowie den Respekt vor ihrer angeborenen Würde zu fördern (Art. 1)³³.

Der Entwurf enthält sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Er behandelt

²⁸ GV-Res. 37/52 vom 3. Dezember 1982.

²⁹ Ebenda, Nr. 11.

³⁰ GV-Res. 48/96 vom 20. Dezember 1993, Annex.

³¹ Unter *Konventionssekretariat*, www.un.org/esa/socdev/enable/rapporteur.htm findet sich eine Übersicht über die Aktivitäten.

³² GV-Res. 56/168 vom 19. Dezember 2001.

³³ Artikelangaben ohne nähere Bezeichnung beziehen sich auf den Konventionsentwurf.

Frauen und Kinder mit Behinderungen als besonders verletzbare Untergruppen (Art. 6 und 5) und formuliert in Art. 3 acht grundlegende Prinzipien:

- Respekt vor der angeborenen Würde, individuelle Autonomie und Unabhängigkeit von Personen,
- Nichtdiskriminierung,
- vollständige und effektive Teilhabe und Beteiligung an der Gesellschaft,
- Respekt vor Unterschiedlichkeit und Akzeptanz von Behinderungen als Teil der menschlichen Unterschiedlichkeit und als Teil der Menschheit,
- Gleichheit der Möglichkeiten,
- Zugänglichkeit („accessibility“),
- Gleichheit zwischen Männern und Frauen,
- Respekt vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und vor ihrem Recht auf Bewahrung ihrer Identität.

2. Die Garantien im einzelnen

Art. 4 enthält einen sehr detaillierten Katalog allgemeiner Verpflichtungen, die die Staaten übernehmen. Dort wird beispielsweise auch festgelegt, daß die Staaten bei der Entwicklungszusammenarbeit auf die Belange von Menschen mit Behinderungen besondere Rücksicht nehmen sollen (Art. 4 Abs. 3).

Die weiteren Vorschriften widmen sich den folgenden Themen:

- Art. 5: Gleichheit und Nichtdiskriminierung,
- Art. 8: Bewußtmachung des Problems, Bekämpfung von Vorurteilen zur Veränderung der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Förderung der Erkenntnis über die Fähigkeiten und den gesellschaftlichen Beitrag von Menschen mit Behinderungen,
- Art. 9: Zugänglichkeit/Barrierefreiheit; Ermittlung und Behebung von Hindernissen und Beschränkungen; Sicherstellung, daß Menschen mit Behinderungen Zugang zu ihrer Umwelt, Transportmitteln, öffentlichen Einrich-

- tungen und Leistungen sowie zu Information und Kommunikation haben,
- Art. 10: Recht auf Leben,
- Art. 11: Besonderer Schutz in Gefahrensituationen wie bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen,
- Art. 12: Gleichheit vor dem Gesetz (einschließlich gleiches Recht auf Eigentum),
- Art. 13: Gleicher Zugang zum Rechtssystem,
- Art. 14: Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person,
- Art. 15: Verbot von Folter, grausamer, unmenschlicher, entwürdigender Behandlung oder Bestrafung sowie Verbot medizinischer oder wissenschaftlicher Untersuchungen ohne Zustimmung der betreffenden Person,
- Art. 16: Verbot der Ausbeutung, von Gewalt und Mißbrauch; Förderung physischer und psychologischer Erholung für das Opfer sowie strafrechtliche Untersuchung des Mißbrauchs,
- Art. 17: Schutz der Integrität der Person,
- Art. 18: Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit,
- Art. 19: selbständiges Wohnen und Integration in die Gesellschaft,
- Art. 20: persönliche Mobilität,
- Art. 21: Meinungs(äußerungs)freiheit und Informationsfreiheit,
- Art. 22: Schutz der Privatsphäre,
- Art. 23: Schutz der Familie,
- Art. 24: Bildung,
- Art. 25: Gesundheit,
- Art. 26: Bereitstellung umfassender Re-/Habitationsangebote in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und Bildung,
- Art. 27: Arbeit und Beschäftigung,
- Art. 28: Bereitstellung entsprechender Rahmenbedingungen zum Lebensstandard und für sozialen Schutz,
- Art. 29: Gleiche Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben,
- Art. 30: Förderung der Teilhabe am kulturellen Leben, Freizeit und Sport.

Es schließen sich Regelungen an, die die technischen und verwaltungsmäßigen Grundlagen einer erfolgreichen Behinder-

tenpolitik betreffen (Art. 31: Statistik und Datenerhebung) sowie die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit unterstreichen (Art. 32).

3. Überwachung

Die Umsetzung der Konvention soll gemäß Art. 33 durch nationale Maßnahmen wie Koordinierungsstellen auf Regierungsebene und unabhängige Überwachungsmechanismen unterstützt werden; Betroffene und ihre Organisationen sind in diesen Prozeß einzubinden. In der Realität ist der nationale „Follow-up“ eine echte Schwachstelle aller Menschenrechtsverträge;³⁴ eine konsequente und kontinuierliche Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen³⁵ ist für Erfolge unverzichtbar. Nur wenige Regierungen haben nämlich bislang ein systematisches Nachbereitungsverfahren entwickelt.

Die Konvention sieht außerdem einen Ausschuß als Vertragsorgan vor (Art. 34), der als unabhängiges Gremium von zunächst zwölf, später achtzehn Expertinnen und Experten regelmäßig Staatenberichte der Vertragsstaaten entgegennehmen und prüfen soll (Art. 35ff.). Das Staatenberichtsverfahren ermöglicht eine kontinuierliche und anlaßunabhängige Kontrolle;³⁶ es ist für die Vertragsstaaten somit diskriminierungsfrei und bildet das Rückgrat der Überwachung menschenrechtlicher Verträge auf der Ebene der Vereinten Nationen. Eine Einzelfallprüfung erfolgt in seinem Rahmen freilich nicht. Ein Fakultativprotokoll, das es Indi-

viduen und Gruppen ermöglichen würde, Informationen und Beschwerden über mögliche Rechtsverletzungen einzureichen, war noch nicht konsensfähig. Die Vorteile von Individualbeschwerdeverfahren, die ein wichtiges Element des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes darstellen,³⁷ haben in den vergangenen Jahren nicht nur dazu geführt, daß von den Betroffenen mehr Verfahren angestrengt werden, sondern auch zur Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Frauenrechtsübereinkommen (CEDAW) beigetragen.

VI. Ausblick und Fazit

Sobald die Generalversammlung den Konventionstext verabschiedet hat, wird der Ratifikationsprozeß beginnen und die Mitgliedstaaten können zeigen, wie ernst sie ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gerade gegenüber den schwächsten Personengruppen nehmen.

Der besondere Schutz sogenannter verletzlicher Gruppen macht einerseits den politischen Willen deutlich, einen solchen Personenkreis und seine Belange ernst zu nehmen. Andererseits ermöglicht es die Spezialisierung den zuständigen Überwachungsgremien, spezifische Menschenrechtsverletzungen besser erkennen und Strategien zur Überwindung ursächlicher Strukturen entwickeln zu können. Dies hat die Arbeit des Frauenrechtsausschusses (CEDAW) und des Rassendiskriminierungsausschusses (CERD) eindrucksvoll gezeigt.³⁸

³⁴ Vgl. hierzu die Beiträge in *Philip Alston/James Crawford* (Hrsg.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, 2000.

³⁵ Hierzu *Frauke Lisa Seidensticker*, *Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies: An Example for Follow-Up at the National Level by National Human Rights Institutions*, 2005.

³⁶ Vgl. hierzu die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998.

³⁷ Siehe *Norman Weiß*, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, in: AVR 2004, S. 142-156.

³⁸ Siehe *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Das Frauenrechtsübereinkommen, in: Baum/Riedel/Schaefer (Hrsg.) *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1998, S. 155-165; *Bruno Otto Bryde*, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in: Klein (Hrsg.), *Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 61-79.

Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern, 2006

Teresia Peyer

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Entwicklungen im Jahr 2005 sowie Herausforderungen und Orientierungen für die zukünftige Politik
- III. Fazit

Der folgende Text faßt den im Februar 2006 von der Europäischen Kommission vorgelegten „Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern, 2006“¹ zusammen.

I. Einleitung

Der vorliegende Bericht ist bereits der dritte in dieser Form² und schließt sich an die Berichte der Europäischen Kommission über Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union (EU) aus den Jahren 2001³ und 2002⁴ an.

Ausgangspunkt dieser Berichte war die im Juni 2000 von der Europäischen Kommission ausgerufene und auf fünf Jahre angelegte Rahmenstrategie (2001-2005) der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstel-

lung von Frauen und Männern.⁵ Danach sollte ein Aktionsrahmen vorgegeben werden, der die Einbeziehung des Aspekts der Chancengleichheit in alle Maßnahmen der Gemeinschaft ermöglicht, damit diese zur Erreichung des Ziels beitragen können, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Spezifische Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung sollten dabei mit diesem umfassenden Gender-Mainstreaming-Ansatz kombiniert werden.

Grundlage für die Rahmenstrategie war die im März 2000 in Lissabon vom Europäischen Rat beschlossene wirtschafts- und sozialpolitische Agenda, nach der die EU bis zum Jahre 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden [sollte], der dazu fähig sein soll, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“⁶ Wichtige Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sei eine Reform des Arbeitsmarktes, insbesondere durch die Erlangung einer höheren Beschäftigungsquote von 70% bis zum Jahr 2010. Die Geschlechtergleichstellung wurde dabei als wesentlicher Faktor zur Erreichung dieses Ziels angesehen, deren Förderung, wie in der Rahmenstrategie vorgesehen, bei allen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden sollte.

¹ Bericht erstellt auf der Grundlage von KOM(2006) 71. endg. Dieses und alle weiteren Dokumente sind auf den Internetseiten der Europäischen Union (www.eu.int) einsehbar.

² S. Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie den Ausschuß der Regionen KOM(2004) 115 vom 19. Februar 2004 und KOM(2005) 44 vom 14. Februar 2005.

³ KOM(2002) 258 endg. vom 28. Mai 2002.

⁴ KOM(2003) 98 endg. vom 5. März 2003.

⁵ KOM(2000) 335 endg. vom 7. Juni 2000.

⁶ Frühjahrsgipfel der EU am 23. und 24. März 2000, Lissabon.

Auch für die kommenden Jahre ist der Weg der EU in bezug auf die Geschlechtergleichstellung vorgezeichnet. In der Sozialpolitischen Agenda für den Zeitraum 2005-2010,⁷ welche die überarbeitete,⁸ sogenannte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung ergänzt und unterstützt, bekräftigt die EU ihr Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter. Bedeutung kommt der Geschlechtergleichstellung danach vermehrt mit Blick auf die Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme und die Stärkung der Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu. Anfang 2006 hat die Kommission einen Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern⁹ vorgelegt. Dieser baut auf der Rahmenstrategie für den Zeitraum 2001-2005 auf, wobei er bereits bestehende erfolgreiche Tätigkeiten stärkt und neue Initiativen begründet. Schwerpunkte der EU-Arbeit werden danach die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, eine ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen, die Beseitigung aller Formen geschlechtsbezogener Gewalt, die Beseitigung von Geschlechterstereotypen sowie die Förderung der Gleichstellung in Außen- und Entwicklungspolitik sein.

II. Entwicklungen im Jahr 2005 sowie Herausforderungen und Orientierungen für die zukünftige Politik

Die Geschlechtergleichstellung ist nicht erst seit der Rahmenstrategie 2001-2005 Thema auf Gemeinschafts- und Mitgliedstaaten-ebene. Sie gehört zu den Grundprinzipien der EU und ist als solches im Zuge der verschiedenen Vertragsänderungen, durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes und aufgrund von Richtlinien stetig in die aktuelle Politik und Rechtslage eingearbeitet worden. Die Rahmenstrategie setzte also an einem Punkt an, da bereits

ein politischer wie rechtlicher Rahmen auf EU-Ebene für die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung geschaffen war. Mit ihr wurde es nun möglich, positive Entwicklungen zu bündeln und fortzuentwickeln bzw. darauf aufzubauen, um einen Gender-Mainstreaming-Ansatz in der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten zu verbreiten sowie gleichzeitig spezifische Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung gezielter durchzuführen.

Im folgenden soll dargestellt werden, welche Entwicklungen im Jahr 2005 in den verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik verzeichnet werden konnten. Ihnen gegenübergestellt werden im einzelnen die Herausforderungen und Orientierungen für die zukünftige Politik, die auf dem Weg zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung noch in Angriff genommen werden müssen.

1. Beschäftigung und Bildung

Die Geschlechtergleichstellung wird im Rahmen der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung¹⁰ als ein entscheidender Fortschrittsfaktor anerkannt. Die Beseitigung struktureller Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern kann dabei behilflich sein, das Beschäftigungspotential freizusetzen und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu stärken. Entsprechend wurden die Mitgliedstaaten und Sozialpartner immer wieder aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in Beschäftigung und damit einhergehend in der Bildung zu überwinden.

Auf EU-Ebene wurde 2005 ein geänderter Vorschlag für eine Richtlinie¹¹ angenommen, die das derzeitige Gemeinschaftsrecht zur Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung vereinfacht und modernisiert. Derzeit laufen Bemühungen, für eine rasche

⁷ KOM(2005) 33 endg. vom 9. Februar 2005.

⁸ KOM(2005) 24 endg. vom 2. Februar 2005.

⁹ KOM(2006) 92 endg. vom 1. März 2006.

¹⁰ S. Fn. 6.

¹¹ KOM(2005) 380 endg. vom 25. August 2005.

Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 2006 auf der Grundlage des zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament ausgehandelten Gemeinsamen Standpunkts zu sorgen.

Im Rahmen des Europäischen Sozialen Dialogs kam es im März 2005 zur Verabschiedung eines Aktionsrahmens für Geschlechtergleichstellung durch die Sozialpartner mit den Schwerpunkten Geschlechterrollen, Frauen in Entscheidungsprozessen, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, geschlechtsspezifisches Lohngefälle.

Diesen rechtlichen bzw. politischen Entwicklungen schlossen sich 2005 tatsächliche positive Entwicklungen im Bereich der Frauenbeschäftigung an, die zum Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit beitragen. Es zeigt sich aber, so der hier referierte Bericht, daß nach wie vor gravierende Ungleichheiten, insbesondere bei den Lohnunterschieden, bestehen, die es in geeigneter Weise noch zu überwinden gilt.

a. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

In den letzten zehn Jahren sind eine beachtliche Anzahl Frauen in den Arbeitsmarkt eingestiegen und haben damit das im Rahmen der Lissabon-Strategie¹² angestrebte Ziel einer Beschäftigungsquote in der EU von 70% bis 2010 in erreichbare Nähe gebracht. So ist die Beschäftigungsquote der Frauen in der EU der 25 auf 55,7% gestiegen.¹³ Die Beschäftigungsquote der Männer änderte sich im gleichen Zeitraum nur unwesentlich. Entsprechend verringerte sich die Diskrepanz bei den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern 2004 auf 15,2% gegenüber 18,1% im Jahr 1999.

Auch bei der Gruppe der älteren Arbeitskräfte waren die Fortschritte bei der Anhebung der Beschäftigungsquote bei den

Frauen größer als bei den Männern. Die Beschäftigungsquote bei Frauen über 55 stieg 2004 auf 31,7% und lag damit 5,4 Prozentpunkte über dem Niveau von 1999. Damit verringerte sich auch hier der zahlenmäßige Unterschied bei den Beschäftigungsquoten für ältere Arbeitskräfte. Die Diskrepanz von 19,1% im Jahr 2004 war aber trotzdem immer noch sehr hoch.

Die Diskrepanz zwischen den Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern sank aufgrund eines zahlenmäßigen Rückgang bei den weiblichen Arbeitslosen bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der männlichen Arbeitslosen von 3% im Jahr 1999 auf 2,1% im Jahr 2004.

Die vorliegenden Angaben täuschen trotz der Erfolge nicht darüber hinweg, daß in der EU immer noch ein traditionelles Muster im Bereich der Beschäftigung vorzufinden ist, nach dem Männer für den Unterhalt der Familie aufkommen. Gerade mit Blick auf die Diskrepanz bei den Beschäftigungsquoten zwischen Männern und Frauen zeigt sich, daß jenes Rollenbild in den südlichen Ländern wie Zypern, Griechenland, Italien, Spanien und Malta aber auch Luxemburg (über 20%) eher vorzufinden ist als in den skandinavischen oder baltischen Staaten (unter 10%). Unserer heutigen Gesellschaftsstruktur wird dieses Muster aber nicht mehr gerecht. So sind vermehrt ältere Frauen und alleinerziehende Mütter von der Arbeitslosigkeit und einer damit einhergehenden sozialen Ausgrenzung bedroht.

b. Bildungsquoten

Im Bildungsbereich herrscht ebenfalls noch das alte Rollenbild vor, das durch Schwierigkeiten, Privat- und Berufsleben zu vereinbaren, Stereotype sowie Frauen benachteiligende Entgelt- und Evaluierungssysteme weiter festgeschrieben wird. Zwar gingen 2005 mehr Frauen als Männer mit einem Abschluß von der Sekundarstufe II (80% der Frauen gegenüber 74% der Männer) und schlossen mehr Frauen als Männer ein Studium ab (59%).

¹² S. Fn. 6.

¹³ Soweit nicht anders angegeben, wurden die statistischen Werte im Jahr 2004 erhoben. Quelle der Statistiken ist Eurostat.

c. Frauen in Führungspositionen

Die Anzahl an Frauen nimmt aber ab, je höher sie die Karriereleiter erklimmen. Frauen stellen im Bildungsbereich dann 43% der Doktoranden und lediglich noch 15% der ordentlichen Professoren. Wie schon im Bildungsbereich zeigt sich allgemein, daß Karrieren von Frauen durch Stereotype und weitere strukturelle Ungleichheiten erheblich beeinträchtigt werden. Frauen stellen nur 32% der Managementkräfte in Unternehmen. Lediglich 10% der Vorstandsmitglieder und 3% der Geschäftsführenden größerer Unternehmen in der EU sind Frauen.

Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ forderte nun im April 2005 die Mitgliedstaaten auf, mehr Frauen im Forschungsbereich in Führungspositionen zu bringen. Ziel soll es sein, eine 25prozentige Frauenbeschäftigung im öffentlichen Sektor zu erreichen.

d. Geschlechtersegregation

Trotz der positiven Entwicklung der Frauenbeschäftigung ist festzustellen, daß den größten Beschäftigungszuwachs jene Bereiche und Berufe zu verzeichnen haben, in denen bereits überwiegend Frauen tätig sind. Die Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt hat also zugenommen. Die sektorale Segregation stieg weiter an und liegt derzeit bei 25,4%, die berufliche Segregation beträgt 18,1%. Entsprechend sind vier von zehn weiblichen und weniger als zwei von zehn männlichen Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, im Bildungswesen sowie im Gesundheits- und Sozialbereich tätig.

Im privaten Sektor sieht die Lage etwas anders aus. Hier konnte im Zeitraum 2000-2004 ein Beschäftigungszuwachs von mehr als 5% verzeichnet werden, wobei die Unternehmensdienstleistungen für Frauen wie für Männer gleichermaßen eine Quelle für die Schaffung von Arbeitsplätzen sind.

e. Entgeltunterschiede

Gerade bei den Entgeltunterschieden zeigt sich, wie weit die EU von der Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung noch entfernt ist. Im Durchschnitt verdienen Frauen nämlich pro Arbeitsstunde 15% weniger als Männer. Dieser Unterschied ist auf die Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften zur Gleichheit des Arbeitsentgelts als auch eine Reihe struktureller Ungleichheiten wie z.B. Arbeitsmarktsegregation, unterschiedliche Arbeitsmuster oder den Zugang zu Aus- und Weiterbildung zurückzuführen.

f. Herausforderungen für die Zukunft

Angesichts der dargestellten Entwicklung und den weiterhin bestehenden Problemen wird klar, in welche Richtung die Herausforderungen der EU bei der Geschlechtergleichstellung im Bereich Bildung und Beschäftigung für die Zukunft zielen.

Die Mitgliedstaaten wie auch die Sozialpartner sollen weiter auf die Verringerung von Unterschieden zwischen den Beschäftigungsquoten der Frauen und denen der Männer, insbesondere bei älteren Arbeitskräften, hinwirken.

Weiterhin gilt es, das geschlechtsspezifische Lohngefälle abzubauen und die zugrundeliegenden Ursachen zu bekämpfen. Hier muß Sorge dafür getragen werden, daß bestehende Rechtsvorschriften effektiv umgesetzt und die Sozialpartner aktiv eingebunden werden. Als wichtige Punkte, bei denen Handlungsbedarf besteht, werden die sektorale und berufliche Segregation, der Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung für alle, transparente Evaluierungs- und Entgeltsysteme, die Sensibilisierung und Bekämpfung von Stereotypen bei den Entscheidungsträgern sowie die Überprüfung von Berufsklassifikationen genannt.

Es wurde erkannt, daß Arbeitsplatzqualität und ein gutes Arbeitsumfeld wichtig sind, um Menschen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen und im Erwerbsleben zu halten. Hier sollen die Mitgliedstaaten und die

Sozialpartner konkrete Schritte zur Verbesserung der genannten Bedingungen unternehmen.

Des Weiteren werden bei den Mitgliedstaaten Reformen der Steuer- und Sozialleistungssysteme angemahnt, die Anreize schaffen sollen für Haushaltsmitglieder mit geringerem Verdienst und Personen, die Betreuungsaufgaben wahrnehmen, eine Beschäftigung aufzunehmen.

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung¹⁴ erfordert letztlich finanzielle Mittel. Die Strukturfonds sollen im Bereich der Geschlechtergleichstellung dieses Ziel unterstützen. Zudem muß für eine ausreichende Finanzierung spezifischer Maßnahmen auf diesem Gebiet gesorgt werden.

2. Frauen zwischen Familie und Beruf

Die Schwierigkeiten, denen Frauen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der EU begegnen, spiegeln sich gerade im Bereich der Teilzeitbeschäftigung wider. So arbeiten 32,6% der erwerbstätigen Frauen, aber nur 7,4% der Männer Teilzeit. Dieser große geschlechtsspezifische Unterschied ist wiederum auf ein tradiertes Rollenverhalten zurückzuführen. In erster Linie sind es nämlich immer noch Frauen, die Betreuungsaufgaben für hilfebedürftige Angehörige und hier insbesondere für Kinder übernehmen. Insgesamt führt ein Kind bei Frauen zwischen 20 und 49 Jahren dazu, daß die Beschäftigungsquote um 14,3% sinkt, während sie bei Männern gar um 5,6% steigt. Mit der Anzahl der Kinder steigt auch die Anzahl der Frauen, die Teilzeitbeschäftigung in Anspruch nehmen. Ein Drittel der Frauen mit einem Kind und die Hälfte der Frauen mit drei und mehr Kindern arbeiten dann Teilzeit. Bei Männern wirkt sich die Anzahl der Kinder nur geringfügig auf den Prozentsatz der teilzeitarbeitenden aus.

Die Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben dient in großem Maße dem Ziel der Geschlechtergleichstellung sowie der Verbesserung des Arbeitsumfeldes und leistet zudem einen Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels.

Zuvörderst steht daher die Aufgabe der Mitgliedstaaten, erschwingliche Betreuungsangebote hoher Qualität für Kinder und andere hilfebedürftige Angehörige zu schaffen, die angemessene Öffnungszeiten und Flexibilität angesichts einer Vollzeitberufstätigkeit von Frauen und Männern gewährleisten.

Mit dieser Aufgabe einher geht die Einführung anpassungsfähiger Arbeitsregelungen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen in verschiedenen Lebensphasen Rechnung tragen.

Weiter schließt sich die Abstimmung von Öffnungs- bzw. Betriebszeiten öffentlicher Einrichtungen, Verkehrsmitteln und von Anbietern von Beschäftigungsdienstleistungen auf die Arbeitszeiten Berufstätiger an mit dem Ziel, Frauen und Männern, die Betreuungsaufgaben übernommen haben, den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen bzw. sie dort zu behalten.

Schließlich gilt es in Ergänzung zu diesen äußeren Rahmenbedingungen Maßnahmen zu ergreifen, um alte Rollenbilder zu beseitigen und Männer zu ermutigen, Verantwortung in Haushalt und Familie zu übernehmen. Dies soll insbesondere mit finanziellen Anreizen erreicht werden.

3. Institutionelle Mechanismen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung

Institutionelle Mechanismen im Rahmen der Geschlechtergleichstellung helfen zum einen, bereits erfolgte oder erfolgende Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren; zum anderen können sie selber als „Zukunftsmotor“ zur Beseitigung von Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern dienen. Im Jahre 2005 hat sich hin-

¹⁴ S. Fn. 6.

sichtlich der Einrichtung institutioneller Mechanismen einiges getan.

Am 5. Oktober 2005 endete die Umsetzungsfrist für die Gleichbehandlungsrichtlinie¹⁵ aus dem Jahr 2002, welche die Einrichtung von Gleichbehandlungsstellen vorsah, die zur besseren Anwendung der Rechtsvorschriften zur Geschlechtergleichstellung beitragen sollen. Die gestellte Frist wurde von den meisten Mitgliedstaaten eingehalten, die anderen erwartet ein Vertragsverletzungsverfahren.¹⁶

Weiterhin schlug die Kommission am 8. März 2005 vor, ein Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen¹⁷ zu schaffen. Dazu gab der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuß im September 2005¹⁸ eine befürwortende Stellungnahme ab. Im März 2006 schließlich verabschiedete das Europäische Parlament¹⁹ die Einrichtung

eines solchen Instituts, das ein wichtiges Instrument für die Verbreitung von Informationen, den Austausch bewährter Praxis und die Entwicklung methodischer Instrumente zur Förderung des Gender-Mainstreaming sein wird. Zu den Zielen heißt es in Art. 2 des Kommissionsvorschlags:

„Die übergreifenden Ziele des Instituts bestehen darin, die Gemeinschaftsinstitutionen, insbesondere die Kommission, und die Behörden der Mitgliedstaaten in der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Sensibilisierung der EU-Bürgerinnen und -Bürger für Gleichstellungsfragen zu unterstützen.“

Die Mitgliedstaaten sollen mit Blick auf die Zukunft dafür Sorge tragen, daß die nationalen Strukturen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung, einschließlich der gemäß EU-Richtlinie eingerichteten Gleichbehandlungsstellen, ordnungsgemäß funktionieren und über die nötige Unabhängigkeit sowie Ressourcen und Kapazitäten verfügen.

Zudem gilt es, auch weiterhin nach Geschlecht aufgeschlüsselte, zeitnahe, vergleichbare und zuverlässige Daten zu erheben, zu sammeln und zu verbreiten, um die Fortschritte in der Gleichstellungspolitik bewerten zu können.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission sind Partnerschaft und Dialog für die Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung von erheblicher Bedeutung. In allen Phasen der Planung, Durchführung und Bewertung der Gleichstellungspolitik sollen daher sämtliche Beteiligte, von den zuständigen Ministerien über die Gleichstellungsstellen hin zu den Sozialpartnern und letztlich der Zivilgesellschaft, einbezogen werden.

Die Mitgliedstaaten sollen verstärkt auf eine Implementierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in allen relevanten Politikbereichen hinarbeiten und kon-

¹⁵ Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 269 vom 5. Oktober 2002, S. 15).

¹⁶ Die Bundesrepublik Deutschland wurde bereits wegen der nicht fristgemäßen Umsetzung der Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG vom Europäischen Gerichtshof verurteilt. Falls sich die Gesetze zur Umsetzung der Richtlinien auf Diskriminierung wegen des Alters und einer Behinderung beziehen, können die Mitgliedstaaten eine Zusatzfrist von bis zu drei Jahren in Anspruch nehmen und die Gleichbehandlungsrichtlinie (2000/78/EG) so erst nach der für die anderen Diskriminierungsgründe festgesetzten Frist erfüllen. Die Zusatzfrist von drei Jahren wird von Belgien, Deutschland, den Niederlanden und Schweden bei Diskriminierung wegen des Alters, von Frankreich und Schweden bei Diskriminierung wegen einer Behinderung und vom Vereinigten Königreich in Verbindung mit der Berufsausbildung in Anspruch genommen. Diese Staaten müssen der Kommission jährlich über die Fortschritte, die sie bei der Umsetzung erzielen, Bericht erstatten.

¹⁷ KOM(2005) 81 endg. vom 8. März 2005.

¹⁸ CESE 1066/2005 vom 28. September 2005.

¹⁹ EP P6_TA(2006)0074 vom 14. März 2006; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc>.

krete Schritte zur Entwicklung unterstützender Verfahren und Instrumente unternehmen.

Beachtung soll der Gender-Mainstreaming-Ansatz schließlich auch in allen Kapiteln der nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten und insbesondere in den Bereichen Wirtschafts-, Unternehmens- und Haushaltspolitik finden, in denen bisher nur wenig Fortschritte erzielt werden konnten.

4. Gleichstellung, Immigrationspolitik, Menschenhandel

Geschlechtergleichstellung kann nicht voll verwirklicht werden, wenn sie nur in bezug auf die Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten greifen soll. Sie muß daher auch in der Immigrationspolitik Beachtung finden. Entsprechend wurde 2005 in der von der Kommission vorgelegten Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen²⁰ die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht, die Gender-Perspektive in der Immigrationspolitik ausreichend zu berücksichtigen. Das Potential von Immigrantinnen am Arbeitsmarkt müsse umfassend genutzt werden.

Engagement zeigte die Kommission auch im Jahr 2005 bei der Bekämpfung des Menschenhandels, von dem nach wie vor insbesondere Frauen betroffen sind. Sie hat ein ganzheitliches Konzept sowie Vorschläge für einen Aktionsplan²¹ vorgelegt, der die Bedeutung der Gender-Perspektive in der Prävention und bei der Beseitigung aller Formen von Ausbeutung unterstreicht.

5. Gleichstellung und Außenpolitik

Die EU war von Beginn an weltweit ein Vorreiter in der Gleichstellungspolitik. Dies spiegelt sich in ihrer eigenen Entwicklungspolitik sowie ihrer Politik gegenüber Nicht-EU- und potentiellen EU-Mitglied-

staaten als auch in ihrem Auftreten auf hoher internationaler Ebene, wider. So hat die EU unter anderem die Peking Aktionsplattform (PAP) intensiv unterstützt, die zum Abschluß der Vierten Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen (UN) in Peking im September 1995 verabschiedet wurde. In ihr wie in der Erklärung zur Weltfrauenkonferenz sind die strategischen Ziele definiert und die Maßnahmen aufgelistet, die zu ergreifen sind, um die der Förderung der Frau entgegenstehenden Hindernisse zu beseitigen. Mit ihrer Forderung nach wirksamer Umsetzung²² der PAP hat die EU ihr Engagement für deren vollständige Realisierung als eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung der international vereinbarten Entwicklungsziele bekräftigt.

Im Jahr 2005 nun wurde der zehnte Jahrestag der PAP begangen. Eine Bilanz über die erreichten Fortschritte wurde gezogen, wobei auch angemerkt wurde, daß immer noch zu wenige Frauen Zugang zu Bildung, Beruf, Arbeit, Gesundheits- und reproduktionsrechtlicher Medizin haben.

Des weiteren gaben im November 2005 das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Europäische Rat eine gemeinsame Erklärung mit dem Titel „Der europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“²³ ab, die die Gleichstellung als eine von fünf zentralen Grundsätzen in der Entwicklungspolitik nennt.

Schließlich sieht die EU-Strategie für Afrika²⁴ die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts bei allen Partnerschaften und internationalen Entwicklungsstrategien vor. Die EU sollte angesichts ihres weltweit positiven Einflusses zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in ihren außenpolitischen Beziehungen auch weiterhin sicherstellen, daß Gender-Aspekte Berücksichtigung finden.

²⁰ KOM(2005) 389 vom 1. September 2005.

²¹ KOM(2005) 514 vom 18. Oktober 2005.

²² Dokument 9242/05 des Rates der Europäischen Union vom 27. Mai 2005.

²³ Dokument 14820/05 des Rates der Europäischen Union vom 22. November 2005.

²⁴ KOM(2005) 489 vom 12. Oktober 2005.

Im Bereich der Außenpolitik sollen die Mitgliedstaaten die vollständige und effektive Umsetzung der PAP und der Erklärung der Vierten Weltfrauenkonferenz vorantreiben, dabei die Fortschritte im Wege einer regelmäßigen Berichterstattung und Ergebnisbewertung überwachen und zeitlich fixierte Zielvorgaben zu machen.

Entwicklungsländer sollen technisch und finanziell in ihren Bemühungen zur Einbeziehung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in ihre Politiken und Programme unterstützt werden. Weiterhin sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen von Partnerschaften mit Nicht-EU-Mitgliedstaaten und in ihren Entwicklungsstrategien, einschließlich der Armutsbekämpfungsstrategien, die Gender-Perspektive berücksichtigen.

Letztlich sollen Beitrittsländer, Kandidatenländer und potentielle Kandidaten in ihren Anstrengungen unterstützt werden, den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich Geschlechtergleichstellung umzusetzen, anzuwenden und effektiv durchzusetzen und die dafür erforderlichen Einrichtungen zu schaffen.

III. Fazit

Dieser Jahresbericht zeigt wie seine Vorgänger, daß bei der Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU eine „Politik der kleinen Schritte“ verfolgt wird, die allmählich Früchte trägt. Die gestellten Herausforderungen und Orientierungen für die Zukunft wirken dabei teils wie eine Wiederholung des bereits Bekannten. Gerade dieser Aspekt macht aber deutlich, daß die Geschlechtergleichstellung noch lange nicht gelebte Realität ist. Ihre Förderung bei der Bewältigung des tagespolitischen Geschehens nicht aus den Augen zu verlieren, ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Angesichts nachlassenden Interesses an dem Thema „Geschlechtergleichstellung“ kann es der Sache nur zum Vorteil gereichen, wenn auch in Zukunft mit Hilfe der Berichte der Europäischen Kommission die nach wie vor notwendigen Bemühungen in Erinnerung

gerufen und dann letztlich auf lange Sicht auch verwirklicht werden.

Weitere Informationen zur Gleichstellungspolitik der Europäischen Union finden sich unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_de.html

<http://europa.eu/scadplus/leg/de/s02310.htm>

Für Informationen zu den zurückliegenden Jahresberichten der Europäischen Kommission sei auf folgende Artikel im MenschenRechtsMagazin verwiesen:

Catharina Herms, Jahresbericht 2001 der Europäischen Kommission über Chancengleichheit für Frauen und Männer in der EU, in: MRM 2002, S. 140-148.

Gunda Meyer, Europäische Union und die Gleichstellung von Frauen und Männern im Jahr 2004 in: MRM 2005, S. 187-192.

Literaturhinweise:

Catherine Barnard, Gender Equality in the EU: A Balance Sheet, in: Philip Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, S. 215-279.

Kristin Bergmann, Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt, Eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung, 1999.

Doris König u.a. (Hrsg.), Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? (Loccumer Protokolle 71/03), 2004.

Annelie Rodax/Klaus Rodax, Bildungschancen und Bildungswege von Frauen, Eine bildungssoziologische Untersuchung über den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungsbeteiligung (Sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 33), 1996.

Ursula Rust (Hrsg.), Juristinnen an den Hochschulen – Frauenrecht in Lehre und Forschung (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 14), 1997.

Regine Winter, Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, ein Prinzip ohne Praxis (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 19), 1998.

EGMR: Jalloh ./ . Bundesrepublik Deutschland *Urteil vom 11. Juli 2006¹**Zusammenfassung – nichtamtliche Leitsätze:**

- Deutsche Brechmitteleinsätze zur Erlangung von Beweismitteln gemäß § 81 a StPO lassen sich vor der EMRK nicht mit dem Argument rechtfertigen, man habe die Gesundheit des Betroffenen schützen wollen.
- Zwangsweise medizinische Eingriffe, die zur Aufklärung von Straftaten beitragen sollen, werden von der EMRK nicht grundsätzlich verboten. Jeder Eingriff, der zur Beweismittelerlangung durchgeführt wird, muß zur Wahrung von Artikel 3 EMRK einer strikten Prüfung unterzogen werden. Dabei kommt den folgenden Faktoren besondere Bedeutung zu: Das Ausmaß, in dem der zwangsweise medizinische Eingriff zur Erlangung von Beweismitteln erforderlich gewesen ist; die vorhandenen Gesundheitsrisiken für die betroffene Person; die Art und Weise, wie der Eingriff durchgeführt wurde; der physische Schmerz und das mentale Leiden, das verursacht wurde; der Umfang der medizinischen Überwachung und die Folgen für die Gesundheit der betroffenen Person.
- Die Verwertung eines in Verletzung von Artikel 3 EMRK gewonnenen Beweismittels verstößt jedenfalls dann gegen Artikel 6 EMRK, wenn es das entscheidungserhebliche Beweismittel in dem Verfahren gegen den nach Artikel 3 EMRK darstellt. Es bleibt offen, ob die Verwertung eines unter Verstoß gegen Artikel 3 EMRK erlangtes Beweismittel in einem Strafprozeß grundsätzlich auch gegen Artikel 6 EMRK verstößt.
- Der „Nemo-tenetur-se-ipsum-accusare“-Grundsatz des Artikels 6 EMRK enthält auch das Verwertungsverbot von Beweisen, die dadurch erlangt wurden, daß der betroffenen Person Brechmittel verabreicht wurden.

Sachverhalt

Der Beschwerdeführer wurde 1965 geboren und wohnt in Köln.

Am 29. Oktober 1993 beobachteten vier in Zivil gekleidete Polizisten den Beschwerdeführer bei zwei unterschiedlichen Gelegenheiten dabei, wie er kleine Plastiktütchen, sogenannte Bubbles, aus dem Mund nahm und diese dann gegen die Übergabe von Geld an eine andere Person weitergab. Die Polizisten, die glaubten, daß sich in diesen Plastiktütchen Drogen befanden, nahmen den Beschwerdeführer fest. Daraufhin verschluckte er den noch in seinem Mund befindlichen Bubble. Weitere Drogen wurden bei dem Beschwerdeführer nicht aufgefunden. Der zuständige Staatsanwalt ordnete die Verabreichung von Brechmitteln durch einen Arzt an. Dadurch sollte das verschluckte Plastiktütchen wieder hervorgebracht werden. Um die Maßnahme durchzuführen, wurde der Beschwerdeführer in ein Krankenhaus in Wuppertal-Elberfeld gebracht. Ob der Arzt, der die Brechmittel verabreichte, den Be-

* Aufbereitet von Inga Schulz.

¹ Beschwerde Nr. 61603/00, verfügbar auf der Homepage des EGMR unter www.echr.coe.int (zuletzt besucht am 3. Juli 2006).

schwerdeführer wie vorgeschrieben zu seiner Krankheitsgeschichte befragt, ist zwischen den Parteien umstritten. Nachdem der Beschwerdeführer die Einnahme der Brechmittel verweigert hatte, wurde er von vier Polizisten niedergedrückt und fixiert. Der Arzt führte gegen seinen Willen eine Magensonde durch die Nase ein. Durch diese wurde dem Beschwerdeführer eine Salzlösung sowie „Ipecacuanha Sirup“ verabreicht. Dieses Mittel wirkt auf die Magenschleimhaut und löst Erbrechen aus. Zusätzlich injizierte der Arzt dem Beschwerdeführer ein weiteres Brechmittel namens Apomorphin, das auf das Zentralnervensystem einwirkt und zwanghaftes Erbrechen auslöst. Nach Verabreichung der Mittel erbrach der Beschwerdeführer einen Bubble, welcher 0,2182 Gramm Kokain enthielt. Etwa eineinhalb Stunden nach der Festnahme und dem Verbringen in das Krankenhaus wurde der Beschwerdeführer erneut ärztlich untersucht und für haftfähig erklärt. Als der Beschwerdeführer, der kein Deutsch und nur gebrochen Englisch spricht, zwei Stunden nach der Vergabe der Brechmittel von Vernehmungsbeamten in seiner Zelle aufgesucht wurde, sagte er diesen, daß er zu schwach sei, um eine Aussage zu machen. Aufgrund des Haftbefehls des Amtsgerichts Wuppertal wurde der Beschwerdeführer am 30. Oktober 1993 in Untersuchungshaft genommen. Der Beschwerdeführer behauptet, daß er in den drei auf die Behandlung folgenden Tagen nur Suppe habe trinken können. Weiter habe seine Nase zwei Wochen lang wiederholt aufgrund der durch die Einführung der Sonde erlittenen Wunden geblutet. Die Regierung bestreitet dieses Vorbringen und hebt hervor, daß der Beschwerdeführer keinen ärztlichen Bericht vorgelegen könne, mit dem er seine Behauptung belegen könnte.

Zweieinhalb Monate nach der Verabreichung der Brechmittel und anhaltenden Schmerzen in der oberen Region des Magens unterzog sich der Beschwerdeführer im Gefängnis-Krankenhaus einer Magenspiegelung. In deren Rahmen wurde diagnostiziert, daß der Beschwerdeführer an einer Reizung der unteren Region der Speiseröhre litt, welche durch den Rückfluß von Magensäure verursacht wurde. Der Untersuchungsbericht stellt keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Verabreichung der Brechmittel und dem Gesundheitszustand des Beschwerdeführers her.

Am 23. März 1994 wurde der Beschwerdeführer aus dem Gefängnis entlassen. Er behauptet, daß er sich weiter in ärztlicher Behandlung befunden habe, um die durch die Verabreichung von Brechmitteln erlittenen Verletzungen behandeln zu lassen. Diese Behauptung kann er nicht durch Dokumente belegen.

In dem gegen den Beschwerdeführer vor dem Amtsgericht Wuppertal geführten Strafverfahren wandte sich dieser gegen die Verwertung der durch das Erbrechen erlangten Beweise. Diese seien auf unrechtmäßige Weise erlangt worden. Das Amtsgericht Wuppertal verurteilte den Beschwerdeführer wegen unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr, die Vollstreckung der Strafe wurde zur Bewährung ausgesetzt. Das Argument, die Verabreichung der Brechmittel sei entgegen der Regelung des § 81 a StPO erfolgt, wies das Amtsgericht zurück. Die hiergegen eingelegte Berufung verwarf das Landgericht Wuppertal mit der Maßgabe, daß die Freiheitsstrafe auf 6 Monaten herabgesetzt wurde. Zudem ordnete das Landgericht den Verfall von 100 DM an, welche der Beschwerdeführer bei seiner Festnahme bei sich trug. Dabei ging das Gericht davon aus, daß das Geld aus dem Verkauf zweier Bubbles stammte. Hinsichtlich der Verwertung der durch das Erbrechen erlangten Beweise ging das Gericht davon aus, daß es sich hierbei um eine rechtmäßige Maßnahme gehandelt habe. Gegen dieses Urteil legte der Beschwerdeführer Revision ein und rügte Verfahrensfehler und die Verletzung materiellen Rechts. Das Oberlandesgericht Düsseldorf wies die Revision als unbegründet zurück. Die vom Beschwerdeführer eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde als unzulässig verworfen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte in der Begründung, der Beschwerdeführer habe den Grundsatz der Subsidiarität nicht beachtet. Allerdings bestünden ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit an der Brechmittelvergabe; insbesondere hinsichtlich der Rechte aus Art. 2 GG.

Verfahren vor dem Gerichtshof

Am 30. Januar 2000 erhob der Beschwerdeführer Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland. Der Beschwerdeführer rügte die Verletzung von Artikel 3 und Artikel 6 EMRK² durch die Verabreichung von Brechmitteln zur Beweiserlangung und der späteren Verwertung der durch das Erbrechen erlangten Beweise in dem gegen ihn geführten Strafprozeß. Am 26. Oktober 2004 wurde die Beschwerde durch eine Kammer der 3. Sektion für zulässig erklärt. Am 1. Februar 2005 gab die Kammer die Rechtsache gemäß Artikel 30 in Verbindung mit Artikel 72 der Verfahrensordnung des EGMR an die Große Kammer (GK) ab.

I. Verletzung von Artikel 3 EMRK

Die Parteien streiten darüber, ob die Verabreichung von Brechmitteln gegen den Willen der betroffenen Person einen Verstoß gegen Artikel 3 darstellt.

Artikel 3 EMRK lautet:

„Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“

1. Die Frage, wann der Schutzbereich des Artikels 3 betroffen ist, beantwortet die GK wie folgt: Um einen Eingriff bejahen zu können, muß nach Ansicht der GK grundsätzlich ein gewisser Grad von Mißhandlung erreicht sein. Jedoch, so merkt die GK an, sei die Stärke eines Eingriffs relativ und insbesondere von allen Umständen des Einzelfalles, wie etwa die Dauer der Mißhandlung, deren physischen und psychischen Auswirkungen und in manchen Fällen auch vom Geschlecht, dem Alter und dem Gesundheitszustand des Opfers, abhängig.

Nach Ansicht der GK ist eine Behandlung dann als unmenschlich im Sinne von Artikel 3 anzusehen, wenn sie vorsätzlich oder gar über mehrere Stunden angewandt wird und wenn aus ihr körperliche Verletzungen oder massives körperliches oder mentales Leiden hervorgeht.

Eine Behandlung ist erniedrigend, wenn sie dazu angewandt wird, in dem Opfer Angst, Ekel oder Minderwertigkeitsgefühle hervorzurufen und wenn sie in der Lage ist, den physischen oder moralischen Widerstand zu brechen, oder wenn es eine Behandlung ist, die das Opfer dazu bringt, gegen seinen Willen oder gegen sein Gewissen zu handeln. Weiterhin ist nach Ansicht der GK entscheidungserheblich, ob die Maßnahme darauf abzielt, die beteiligte Person zu beschämen oder zu erniedrigen. Zu beachten ist nach Ansicht der GK allerdings, daß das Fehlen einer solchen Absicht nicht dazu führen muß, daß ein Eingriff in Artikel 3 verneint wird.

Um eine Strafe oder Behandlung als unmenschlich oder erniedrigend im Sinne des Artikels 3 bezeichnen zu können, muß das Leiden oder die Erniedrigung jedoch über das unvermeidbare Maß des Leidens oder der Erniedrigung hinausgehen, welches durch erlaubte Behandlungen hervorgerufen wird.

2. Die Überprüfung eines möglichen Eingriffs in den Schutzbereich von Artikel 3 nimmt die GK anhand der folgenden Kriterien vor: Schwere des Delikts; Notwendigkeit des medizinischen Eingriffs und dessen mögliche Gesundheitsrisiken sowie die Art und Weise der konkreten Maßnahme und deren Folgen. Die GK hebt dabei hervor, daß insbesondere die konkreten Umstände des Einzelfalles in die Überprüfung mit einbezogen werden müssen.

² Artikel ohne weitere Angaben sind solche der EMRK.

a. Hinsichtlich der Schwere des Delikts stellt die GK fest, daß es sich bei dem unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln grundsätzlich um ein schweres Delikt handelt. Im vorliegenden Fall geht die GK jedoch davon aus, daß der Beschwerdeführer nicht im großen Umfang mit Drogen gehandelt habe. Dies schließt die GK aus dem Umstand, daß der Beschwerdeführer die zu verkaufenden Drogen im Mundraum aufbewahrte. Daß diese Beurteilung auch von den inländischen Gerichten geteilt wurde, zeige sich am verhängten Strafmaß. Zwar folgt die GK der Bundesregierung in ihrer Ansicht, daß es wichtig sei, herauszufinden, welche Menge Drogen der Beschwerdeführer mit sich geführt habe und von welcher Qualität diese gewesen seien, sie weist jedoch darauf hin, daß die Möglichkeit bestanden habe, das Ausscheiden der Drogen auf dem natürlichen Wege abzuwarten.

b. Mit Blick auf den Gesichtspunkt der medizinischen Notwendigkeit des Eingriffs und seiner gesundheitlichen Folgen besteht zwischen den Parteien Streit. Der Beschwerdeführer behauptet, daß der vorgenommene Eingriff nicht medizinisch indiziert gewesen sei. Dieser Behauptung steht das Argument der Bundesregierung entgegen, wonach die Verabreichung von Brechmitteln nötig sei, um eine Vergiftung der betroffenen Person durch die verschluckten Drogen zu vermeiden.

Die von der Bundesregierung behauptete Notwendigkeit besteht nach Ansicht des Beschwerdeführers nicht. Vielmehr habe er durch die Verabreichung der Brechmittel schwere Verletzungen seiner physischen und psychischen Integrität erlitten.

Diese Problematik betreffend weist die GK darauf hin, daß Artikel 3 auch eine Schutzpflicht der Staaten dahingehend beinhalte, das gesundheitliche Wohlergehen festgehaltener Personen zu bewahren. Daraus folgt nach Ansicht der GK, daß eine aus therapeutischen Gründen notwendige, medizinische Behandlung grundsätzlich nicht als unmenschlich oder erniedrigend angesehen werden kann. Weiter weist die GK darauf hin, daß auch medizinische Eingriffe, die nicht aus therapeutischen Gründen notwendig sind, nicht grundsätzlich dem Schutz von Artikel 3 und 8 unterfallen. Beispielsweise ist bereits mehrfach entschieden worden, daß die Entnahme von Blut- oder Speichelproben gegen den Willen des Verdächtigen in der Absicht, seine Beteiligung an einer Straftat zu belegen, nicht gegen die Artikel 3 verstoße.

Soweit die Bundesregierung einwendet, der Eingriff sei aus medizinischen Gründen erfolgt, folgt die GK diesem Einwand nicht. Die GK weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß selbst wenn man davon ausgehe, daß die Maßnahme zur Abwendung von Gefahren erfolgt sei, eine solche Maßnahme nicht durch § 81 a StPO gedeckt werde. Diese Regelung diene nicht dazu, Gefahren von verdächtigten Personen abzuwenden.

c. Zu den Gesundheitsrisiken führt die GK aus, daß selbst Experten aus der Medizin nicht einig seien, ob die Verabreichung von Brechmitteln risikofrei ist. Die GK ist jedoch nicht der Überzeugung, daß die Verabreichung von Brechmitteln lediglich nebensächliche Gesundheitsrisiken birgt. Sie stimmt mit dem Beschwerdeführer dahingehend überein, daß es durchaus beachtlich sei, daß es in der Bundesrepublik Deutschland bislang zwei Todesfälle im Zusammenhang mit der Verabreichung von Brechmitteln gegeben habe. Auch die Tatsache, daß die meisten Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland wie auch die meisten europäischen Staaten von der Verabreichung von Brechmitteln absehen, lasse die Vermutung aufkommen, daß eine solche Maßnahme als gesundheitsgefährdend anzusehen sei.

d. Mit Bezug auf die Art und Weise der Durchführung der Maßnahme sowie deren Zielrichtung hebt der Beschwerdeführer hervor, daß die Verabreichung der Brechmittel darauf abzielte, ihm Bange zu machen und ihn in seiner Menschenwürde zu verletzen. Die Art und Weise, wie er dazu gezwungen wurde, sich der Behandlung zu unterziehen, sei gewalttätig, qualvoll und erniedrigend gewesen. Diese Auffassung teilt die Bundesregierung nicht. Dem Beschwerdeführer seien die Brechmittel *de lege artis* durch einen Arzt verabreicht worden.

Eine solche Behandlung könne nicht als erniedrigend erachtet werden. Die Behauptung des Beschwerdeführers, durch die Maßnahme physische und psychische Verletzungen erlitten zu haben, bestreitet die Bundesregierung.

Hierzu stellt die GK fest, daß die beteiligten Polizisten gewaltsam gegen den Beschwerdeführer vorgegangen sind. Nachdem dieser die Einnahme der Brechmittel verweigert hatte, wurde er von vier Polizeibeamten niedergedrückt und fixiert. Dabei wurde Gewalt in einem Ausmaß eingesetzt, das schon an Brutalität grenzte. Nach seiner Fixierung wurde dem Beschwerdeführer unter Schmerzen eine Magensonde durch die Nase eingeführt. Durch diese Magensonde wurde sodann eine Salzlösung sowie „Ipecacuanha Sirup“ eingeführt. Zusätzlich wurde dem Beschwerdeführer ein weiteres Brechmittel injiziert. Die GK weist auch auf die seelischen Qualen hin, die der Beschwerdeführer in der Wartezeit bis zum Erbrechen erlitt. In dieser Zeit wurde er von den Polizeibeamten und dem Arzt zurückgehalten und beobachtet. Unter diesen Umständen zum Erbrechen gezwungen zu sein, muß nach Ansicht der GK erniedrigend sein.

Die GK teilt die Meinung der Bundesregierung, wonach ein natürliches Ausscheiden der Drogen ähnlich erniedrigend gewesen sei, nicht. Selbst wenn auch die Beobachtung bei dem natürlichen Ausscheidungsvorgang einen Eingriff in die Privatsphäre darstellt und erniedrigend sein mag, so handelt es sich dabei dennoch um eine natürliche Funktion des Körpers und beeinträchtigt die physische und psychische Integrität dadurch weniger als eine gewaltsame medizinische Behandlung.

e. Hinsichtlich der aus der Behandlung entstandenen Beeinträchtigungen besteht zwischen den Parteien Streit darüber, ob die im Nachhinein aufgetreten Beschwerden ihre Ursache in der Verabreichung der Brechmittel finden. Allein die Tatsache, daß ein Zusammenhang nicht bewiesen werden kann, läßt jedoch nicht den Schluß zu, daß die Verabreichung von Brechmitteln keine medizinischen Risiken beinhaltet.

f. In der Gesamtbetrachtung aller Umstände des Falles kommt die GK zu dem Ergebnis, daß die Maßnahme das erforderliche Gewicht erreicht, um einen Eingriff in Artikel 3 zu bejahen. Die Verabreichung der Brechmittel gegen den Willen des Beschwerdeführers stellt eine ernsthafte Beeinträchtigung seiner physischen und psychischen Integrität dar. Weiterhin erfolgte die Verabreichung der Brechmittel nicht aus therapeutischen Gründen, sondern in der Absicht, auf diese Weise Beweise zu gewinnen, die auch auf eine mildere Weise hätten gewonnen werden können. Die Art und Weise des Vorgehens löste bei dem Beschwerdeführer Angst, Pein und ein Gefühl der Minderwertigkeit aus und wirkte dadurch erniedrigend und demütigend.

Daher ist die Behandlung insgesamt als unmenschlich und erniedrigend zu beurteilen.

Infolgedessen stellt sie einen Eingriff in den Schutzbereich und eine Verletzung von Artikel 3 dar.

Die Entscheidung erging mit 10:7 Stimmen. Die Richter Wildhaber, Caflisch, Ress, Pellonpää, Baka, Sikuta sowie Hajiyev brachten Sondervoten an, in denen sie ihre abweichende Meinung kundgaben. Die Richter sind übereinstimmend der Ansicht, daß die aufgestellten Prinzipien, anhand derer ein Eingriff in Artikel 3 überprüft wird, nicht korrekt auf den vorliegenden Fall angewandt wurden.

II. Verletzung von Artikel 8 EMRK

Die GK verneint eine Verletzung von Artikel 8 (Achtung seines Privat- und Familienlebens) mit der Begründung, daß für den Fall, daß eine Verletzung von Artikel 3 bejaht wird, eine Verletzung von Artikel 8 nicht mehr in Betracht kommt.

Die Entscheidung erging mit 12:5 Stimmen.

III. Verletzung von Artikel 6 EMRK

Weiterhin überprüfte die GK, ob die Verabreichung von Brechmitteln gegen den Willen des Beschwerdeführers gegen Artikel 6 verstößt.

Artikel 6 hat folgenden Wortlaut:

„(1) Jedermann hat Anspruch darauf, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht [...]“

1. Zunächst setzt sich die GK mit der Frage auseinander, ob der Schutzbereich von Artikel 6 überhaupt betroffen sein kann. Artikel 6 schütze zwar das Recht auf rechtliches Gehör, beinhaltet aber keine Regeln über die Zulässigkeit von Beweisen. Nach Ansicht der GK ist es daher nicht ihre Aufgabe, zu klären, ob bestimmte Beweismittel zulässig sind, sondern ob das Verfahren als Ganzes, inklusive der Beweisgewinnung, fair war.

2. Die GK stellt fest, daß eine Verletzung von Artikel 3 ernsthafte Bedenken an der Fairneß des Verfahrens entstehen lassen. Zwar liegt hier kein Verhalten vor, welches als Folter charakterisiert würde. Jedoch dürfen nach Ansicht der GK belastende Beweise, die durch Verhandlungsformen erlangt wurden, welche als Folter charakterisiert werden können, nicht zum Beweis der Schuld des Opfers benutzt werden. Jede andere Entscheidung würde dazu führen, verwerfliches Verhalten zu legitimieren. Die GK weist in diesem Zusammenhang auf Artikel 15 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 hin, wonach die Verwertung von durch Folter erlangten Beweisen ausgeschlossen ist.

a. Die Frage, ob die Verwertung eines Beweises, welcher durch einen unmenschlichen und erniedrigenden Akt erlangt wurde, generell dazu führt, daß das Verfahren als unfair zu beurteilen ist, läßt die GK offen. Sie ist der Ansicht, daß die entscheidungsrelevante Verwertung der durch die Verabreichung von Brechmitteln erlangten Beweise dazu führt, das Verfahren als Ganzes als unfair zu beurteilen. Diese Feststellung allein reicht, um einen Verstoß gegen Artikel 6 zu bejahen.

b. Für die GK stellt sich jedoch zudem die Frage, ob diese Vorgehensweise das Recht des Beschwerdeführers, sich selbst nicht belasten zu müssen, untergraben hat.

Die GK erinnert daran, daß der „Nemo-tenetur-se-ipsam-accusare“-Grundsatz und damit das Recht zu schweigen zu den grundlegenden Prinzipien gehören, welche das „Herz“, den Kernbereich von Artikel 6 ausmachen. Sie sollen die Angeklagten gegen unzulässigen Zwang durch die Staatsgewalt schützen und dadurch dazu beitragen, Fehltritte und Justizirrtümer zu vermeiden.

Die GK untersucht einerseits, ob das Recht, sich selbst nicht belasten zu müssen, im vorliegenden Fall Anwendung findet, und andererseits, ob durch diese Maßnahme in das Recht eingegriffen wurde.

aa. Der Gerichtshof weist darauf hin, daß das Recht zu schweigen grundsätzlich dahingehend verstanden wird, daß eine verdächtige Person auf ihr gestellte Fragen schweigen kann und nicht gezwungen ist, eine Aussage zu machen.

Bezugnehmend auf den Fall Funke weist die GK darauf hin, daß der Grundsatz extensiv zu verstehen ist. In dem vorgenannten Fall waren die Beschwerdeführer dazu gezwungen worden, geheime Dokumente zu öffnen. Der Gerichtshof hatte damals eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 angenommen. Ähnlich war die Entscheidung des Gerichtshofes in dem Fall J.B. ./ . Schweiz ausgefallen, in dem sich der Gerichtshof ebenfalls mit der Rechtmäßigkeit der zwangsweisen Offenlegung von Dokumenten zu beschäftigen hatte.

Ausführlich widmet sich die GK der Abgrenzung des vorliegenden Falles von dem Fall Saunders. In diesem beschäftigte sich der Gerichtshof mit der Verwertung von Material, welches unabhängig vom Willen des Beschuldigten eigenständig existiert, wie beispielsweise Blut, Atem oder Urin sowie solche Gewebeproben, die für die Durchführung einer DNA-Untersuchung notwendig sind. Eine Anwendung des „Nemo-Tenetur“-Grundsatzes auf diese Fälle verneint der Gerichtshof.

In Betracht der Vielzahl der „unabhängigen Stoffe“ stand die GK vor der Frage, ob die im vorliegenden Fall verschluckten Drogen ebenfalls zu dieser Kategorie zu zählen seien. Dies verneint die GK und grenzt das Verschlucken von Drogen von den im Fall Saunders aufgezählten Beispielen „unabhängiger Stoffe“ wie folgt ab:

Erstens war der ärztliche Eingriff im vorliegenden Fall in der Absicht erfolgt, Beweise zu sichern, wohingegen der ärztliche Eingriff im Fall Saunders den Zweck verfolgt hätte, die Anwesenheit von Alkohol oder Drogen aufzuspüren.

Zweitens war das Maß der angewandten Gewalt im vorliegenden Fall signifikant höher. Um die im Fall Saunders aufgezählten körpereigenen Stoffe zu erlangen, seien nur geringe physische Beeinträchtigungen nötig. Der Betroffene habe nur eine Entnahme zu erdulden. Weiter weist die GK darauf hin, daß selbst für den Fall, daß eine aktive Mitwirkung der beteiligten Person nötig sei, es sich bei der vorzunehmenden Handlung um eine natürliche handele. Im Gegensatz dazu stelle das Erbrechen aufgrund der Verabreichung von Brechmitteln eine pathologische Reaktion des Körpers dar. Diese Behandlung beinhalte zudem die Gefahr von Gesundheitsschäden.

Drittens, so führt die GK aus, sei der Beweis im vorliegenden Fall durch eine Maßnahme gewonnen worden, welche gegen Artikel 3 verstößt. Dadurch unterscheidet sich der vorliegende Fall augenscheinlich von den Fällen, in denen Atemtests durchgeführt oder Blutproben entnommen wurden. Die letztgenannten Fälle würden nur in außergewöhnlichen Fällen einen Eingriff in den Schutzbereich des Artikels 3 darstellen. Vielmehr, so grenzt die GK weiter ab, sind solche Eingriffe, selbst wenn sie einen Eingriff in die Privatsphäre darstellten, nach Artikel 8 Absatz 2 zur Verhinderung von Straftaten gerechtfertigt.

Die GK kommt zu dem Ergebnis, daß der „Nemo-Tenetur“-Grundsatz auf den vorliegenden Fall Anwendung findet.

bb. Ihrer Prüfung, ob eine Verletzung des Grundsatzes vorliegt, legt die GK folgende Kriterien zugrunde: Art und Maß des zur Beweiserlangung eingesetzten Zwanges; Gewicht des öffentlichen Interesses an der Aufklärung des Delikts und der Bestrafung des Täters; Existenz von Sicherheitsvorkehrungen sowie die Frage, wofür die erlangten Beweise benötigt werden.

Hinsichtlich der Art und des Maßes des zur Beweiserlangung eingesetzten Zwanges führt die GK aus, daß der eingesetzte Zwang den Beschwerdeführer erheblich in seiner körperlichen und mentalen Integrität beeinträchtigte. Dieser Beurteilung liegt die Tatsache zugrunde, daß der Beschwerdeführer von vier Polizisten festgehalten wurde, um ihm dann durch

die Nase eine Magensonde einzuführen. Durch diese Sonde wurden ihm sodann Mittel verabreicht, die zum Erbrechen der von ihm verschluckten Drogen führten.

Das öffentliche Interesse an der Bestrafung des Beschwerdeführers bewertet die GK als gering; es kann die Maßnahme in keinerlei Weise rechtfertigen.

Hinsichtlich des Schutzes des Betroffenen verweist die GK auf § 81 a StPO, wonach körperliche Eingriffe de lege artis durch einen Arzt in einem Krankenhaus zu erfolgen haben und dies auch nur unter der Voraussetzung, dass keine Gesundheitsrisiken bestehen. Diese Voraussetzungen wurden nach Ansicht der GK nicht eingehalten. Da keine umfassende medizinische Voruntersuchung stattgefunden habe, konnte nicht sichergestellt werden, daß keinerlei Gesundheitsrisiken für den Beschwerdeführer bestanden.

Hinsichtlich des Gebrauches der Beweise weist die GK darauf hin, daß die durch die Verabreichung der Brechmittel erlangten Drogen entscheidend für die Verurteilung des Beschwerdeführers waren. Zwar bot sich dem Beschwerdeführer die Möglichkeit, die Zulässigkeit dieses Beweises zu bezweifeln. Seine Einwände waren jedoch zwecklos, da die mit der Sache beschäftigten Gerichte die angewandte Methode für rechtmäßig hielten.

c. Die GK kommt daher abschließend zu dem Ergebnis, daß durch die Verabreichung von Brechmitteln gegen den Willen des Betroffenen sein Recht, sich selbst nicht belasten zu müssen, beeinträchtigt wurde. Infolgedessen kommt die GK zu dem Ergebnis, dass das Verfahren insgesamt als unfair zu beurteilen ist.

Insgesamt schließt die GK ihre Prüfung damit, daß sie eine Verletzung des Rechtes aus Artikel 6 Absatz 1 EMRK bejaht.

Die Entscheidung erging mit 11:6 Stimmen. Die Richter *Wildhaber, Caflisch, Ress, Pellonpää, Baka* und *Sikuta* brachten Sondervoten an, in denen sie ihre abweichende Meinung kundgaben. Die Richter sind der Ansicht, daß das in Artikel 15 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 kodifizierte Verwertungsverbot nicht uneingeschränkt auf Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention übertragen werden könne.

IV. Anwendung des Artikels 41 EMRK

Der Beschwerdeführer macht Schadenersatz für die erlittenen Vermögens- und Nichtvermögensschäden geltend.

Artikel 41 EMRK lautet:

„Stellt der Gerichtshof fest, daß diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht des beteiligten Hohen Vertragsschließenden Teiles nur eine unvollkommenen Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.“

Der Beschwerdeführer begehrt die Erstattung von 51,12 €. Dieser Betrag entspricht den 100 DM, über die im Rahmen des gegen den Beschwerdeführer geführten Strafverfahren der Verfall erklärt wurde. Die GK verneint einen Anspruch des Beschwerdeführers, weil zwischen dem erlittenen Vermögensschaden und der Verletzung der EMRK nicht der erforderliche Kausalzusammenhang besteht.

Zudem begehrt der Beschwerdeführer ein Schmerzensgeld in Höhe von mindestens 30.000 €, weil er in seiner physischen Integrität beeinträchtigt worden sei, seelisches Leid erfahren habe und sich fünf Monate in Untersuchungshaft befunden habe, bevor er zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten, deren Vollstreckung allerdings zur Bewährung ausgesetzt worden

sei, verurteilt wurde. Die GK spricht dem Beschwerdeführer für die erlittenen Nichtvermögensschäden Schadenersatz in Höhe von 10.000 € zu. Hinsichtlich der durch die Untersuchungshaft, die Strafverfolgung und die Verurteilung erlittenen Schäden verweist die GK den Beschwerdeführer auf die nationalen prozessualen Möglichkeiten zur Geltendmachung von Schadenersatz.

Literaturhinweise:

Jost Benfer, Einsatz brechreizerzeugender Mittel bei Drogendealern?, in: JR 1998, S. 53–56.

Detlev Binder und Ralf Seemann, Die zwangsweise Verabreichung von Brechmitteln zur Beweissicherung, in: NStZ 2002, S. 234–238.

Jens Dallmeyer, Verletzt der zwangsweise Brechmitteleinsatz gegen Beschuldigte deren Persönlichkeitsrechte, in: Strafverteidiger 1997, S. 606–610.

Gerhard Grüner, Die zwangsweise Vergabe von Brechmitteln – OLG Frankfurt am Main, NJW 1997, 1647 ff., in: JuS 1997, S. 122–126.

Stephan Rixen, Anmerkung zu der Entscheidung des BVerfG vom 15. September 1999, in: NStZ 2000, S. 381–382.

Klaus Rogall, Die Vergabe von Vomitivmitteln als strafprozessuale Zwangsmaßnahme, in: NStZ 1998, S. 66–68.

Hans Christoph Schaefer, Effektivität und Rechtsstaatlichkeit der Strafverfolgung – Versuch einer Grenzziehung, in: NJW 1997, S. 2437–2438.

Edda Wefßlau, Besprechung des Urteils des OLG Frankfurt am Main vom 11. Oktober 1996, in: Strafverteidiger 1997, S. 341–344.

Wichtige Entscheidungen deutscher Gerichte:

OLG Frankfurt am Main, Entscheidung am 11. Oktober 1996, 1 Ss 28/96, in: NJW 1997, S. 1647–1649.

BVerfG, Beschluß vom 15. September 1999, 2 BvR 2360/95, in: NStZ 2000, S. 96.

OLG Bremen, Beschluß vom 19. Januar 2000, Ws 168/99, in: NStZ-RR 2000, S. 270.

Kammergericht Berlin, Urteil des Kammergerichts vom 28. März 2000, 1 Ss 87/98, Anmerkung von Achim Hackenthal, in: JR 2001, S. 162–167.

Wichtige Entscheidungen des EGMR:

Urteil vom 25. Februar 1993, *Funke ./ . France* (82/1991/334/407), Ser. A Nr. 256-A, Veröffentlichung in deutscher Sprache: ÖJZ 1993, S. 532–534.

Urteil vom 17. Dezember 1996, *Saunders ./ . United Kingdom* (43/1994/490/572), ECHR 1996–VI, Veröffentlichung in deutscher Sprache: ÖJZ 1998, S. 32–35.

Urteil vom 3. Mai 2001, *J.B. ./ . Switzerland* (31827/96), ECHR 2001-III, Veröffentlichung in deutscher Sprache: NJW 2002, S. 499–502.

Wichtige Entscheidungen des US-Supreme Court:

Urteil vom 2. Januar 1952, *Rochin ./ . California*, 342 U.S. 165 (1952).

Urteil vom 26. August 2004, *State of Ohio ./ . Dario Williams*, 2004 WL 1902368 (Ohio App. 8. Dist.).

Bericht über die ersten Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen

Norman Weiß

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Reguläre Sitzungen
- III. Sondersitzungen
- IV. Ausblick

I. Einleitung

Der Menschenrechtsrat wurde mit Resolution 60/251 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Nachfolgeeinrichtung der Menschenrechtskommission eingesetzt. Die Generalversammlung folgte damit einer Empfehlung des Generalsekretärs in dessen Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“¹. Die 47 Mitglieder wurden am 9. Mai 2006 gewählt, das Gremium trat am 19. Juni 2006 seine Arbeit an.² Im ersten Jahr sollte sich der Menschenrechtsrat schwerpunktmäßig mit der künftigen Ausgestaltung seiner Arbeitsweise befassen, um die geforderte Überprüfung vornehmen und gegebenenfalls eine neue Konzeption entwickeln zu können.

Bisher fanden 2 reguläre und drei außerordentliche Sitzungen des Menschenrechtsrates in Genf statt. Die regulären Sitzungen waren dieser organisatorischen Arbeit ge-

widmet, und der Rat befaßte sich mit wichtigen inhaltlichen Fragestellungen, die von der Menschenrechtskommission und ihren Mechanismen vorbereitet worden waren.

Die außerordentlichen Sitzungen des Menschenrechtsrates kreisten allesamt um israelische Militäreinsätze. Eine Befassung mit Darfur fand bislang keine Mehrheit im Menschenrechtsrat, dem Sudan angehört; aber auch die Menschenrechtslage in Sri Lanka oder Usbekistan wurde dem Gremium zwar vorgetragen, doch sah die Mehrheit auch hier keinen Bedarf für Stellungnahmen.³

II. Reguläre Sitzungen

1. Erste Sitzung

Die erste reguläre Sitzung wurde vom 19. bis zum 30. Juni 2006 abgehalten. Der Rat verabschiedete mehrere Resolutionen und Entscheidungen sowie zwei Erklärungen des Präsidenten.

So beschloß der Rat die „International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance“ und

¹ UN-Dok. A/59/2005 (2005).

² Hierzu: Norman Weiß, Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: MRM 2006, S. 80-86; Gunnar Theissen, Mehr als nur ein Namenswechsel, Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: VN 2006, S. 138-146.

³ Siehe die Pressemeldung von *Human Rights Watch*, UN: Rights Council Disappoints Again, Fails to Take Action on Darfur, Sri Lanka and Uzbekistan vom 6. Oktober 2006, unter <http://hrw.org/english/docs/2006/10/06/global14354.htm> abrufbar, und die Reaktion von *Amnesty International*, UN Human Rights Council: Member governments must do more to build an effective Council, abrufbar unter: <http://web.amnesty.org/pages/un-index-eng> (diese und alle anderen Internetseiten am 27. November 2006 besucht).

leitete den Text an die Generalversammlung zur Annahme weiter.⁴

Unter dem Titel "Working group of the Commission on Human Rights to elaborate a draft declaration in accordance with paragraph 5 of the General Assembly resolution 49/214 of 23 December 1994" verabschiedete der Rat den Entwurf einer Deklaration der Generalversammlung über die Rechte indigener Völker und leitete diesen Text zur weiteren Befassung zu.⁵

Der Rat beschäftigte sich mit der Arbeit der "Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", deren Mandat er für zwei weitere Jahre verlängerte und die er beauftragte, einen Entwurf für ein Fakultativprotokoll zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu erarbeiten.⁶ Damit soll der Diskussion über die Möglichkeit einer Individualbeschwerde auch unter diesem Menschenrechtsvertrag neuer Schub verliehen werden.⁷

Der Menschenrechtsrat befaßte sich mit einem Bericht der von der Menschenrechtskommission eingerichteten Arbeitsgruppe für das Recht auf Entwicklung, deren Bericht⁸ er zustimmend zur Kenntnis nahm. Er verlängerte das Mandat der Arbeitsgruppe um zwei weitere Jahre und forderte sie auf, sich im ersten Quartal 2007 für fünf Arbeitstage zu treffen. Der Rat forderte die "High-level task force on the right to development" ebenfalls auf, sich für fünf Arbeitstage zu treffen, um über

bestimmte Empfehlungen der Arbeitsgruppe noch vor Ende 2006 zu beraten.⁹

Sodann setzte sich der Rat mit der Arbeit der "Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action" auseinander. Er unterstützte in seiner Resolution¹⁰ die Schlußfolgerungen und Empfehlungen, die die Arbeitsgruppe in ihrem Bericht¹¹ über ihre vierte Sitzung zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban formuliert hatte. Außerdem forderte der Rat das Büro der Hockkommissarin für Menschenrechte auf, fünf hochqualifizierte Experten beiderlei Geschlechts zu berufen, die untersuchen sollen, welche inhaltlichen Lücken es in den relevanten Dokumenten zur Bekämpfung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandter Intoleranz gibt. In Austausch mit den Vertragsorganen, dem Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandter Intoleranz und anderen Experten soll diese Fünfergruppe ein Grundlagendokument mit konkreten Empfehlungen zur Schließung dieser Lücken erarbeiten; darunter ein neues Fakultativprotokoll zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung oder andere geeignete Dokumente. Gleichzeitig forderte der Menschenrechtsrat den Rassendiskriminierungsausschuß (CERD) auf, eine Studie über Möglichkeiten zur verbesserten Anwendung und Umsetzung des Übereinkommens, beispielsweise zusätzliche Empfehlungen oder ein aktualisiertes Überwachungsverfahren, durchzuführen. Beide Studien sollen der Intergovernmental Working Group zu ihrer fünften Sitzung vorgelegt werden; das Mandat der Arbeitsgruppe wurde um weitere drei Jahre verlängert.

⁴ UN-Dok. A/HRC/RES/1/1 vom 29. Juni 2006. Alle Dokumente können über die Seiten des Menschenrechtsrates (www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/) abgerufen werden.

⁵ UN-Dok. A/HRC/RES/1/2 vom 29. Juni 2006

⁶ UN-Dok. A/HRC/RES/1/3 vom 29. Juni 2006.

⁷ Hierzu beispielsweise *Norman Weiß*, Für eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte - braucht der Sozialpakt ein Fakultativprotokoll?, in: MRM, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 151-160 m.w.Nw.

⁸ UN-Dok. E/CN.4/2006/26.

⁹ UN-Dok. A/HRC/RES/1/4 vom 30. Juni 2006.

¹⁰ UN-Dok. A/HRC/RES/1/5 vom 30. Juni 2006.

¹¹ UN-Dok. E/CN.4/2006/18.

Außerdem fällt der Menschenrechtsrat u.a. zwei sehr wichtige Entscheidungen:

Die erste¹² betraf die Fortführung aller Mandate, Mechanismen, Funktionen und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission; hier galt es, während der Übergangszeit eine Lücke zu vermeiden, die gerade im sensiblen Bereich des Menschenrechtsschutzes nicht hinzunehmen gewesen wäre. Deswegen entschied der Rat:

“1. [...] to extend exceptionally for one year, subject to the review to be undertaken by the Council in conformity with General Assembly resolution 60/251, the mandates and the mandate holders of all the special procedures of the Commission on Human Rights, of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights as well as the procedure established in accordance with Economic and Social Council resolution 1503 (XLVIII) of 27 May 1970, as listed in the annex to the present decision;”

Er forderte die betreffenden Personen und Einrichtungen auf, ihre Arbeit fortzusetzen.

Die zweite Entscheidung¹³ betraf die in GV-Res. 60/251 vorgesehene „universelle, regelmäßige Überprüfung der Erfüllung der jedem Staat obliegenden und von ihm eingegangenen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte“. Hier setzte der Rat eine allen Mitgliedstaaten offenstehende, zwischen den Tagungen zusammentretende zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ein, die die Modalitäten dieses Überprüfungsmechanismus erarbeiten soll. Diese Arbeitsgruppe soll dafür zehn Arbeitstage (oder zwanzig dreistündige Arbeitstreffen) zur Verfügung haben.

In seiner zweiten Erklärung¹⁴ verurteilte der Präsident des Menschenrechtsrates

jegliche Akte von Geiselnahmen; diese stellten schwere, nicht zu rechtfertigende Verbrechen dar.

2. Zweite Sitzung

Die zweite reguläre Sitzung des Rates fand vom 18. September bis zum 6. Oktober statt und wurde am 27. November 2006 noch einmal aufgenommen und endgültig abgeschlossen. Es folgt ein Überblick über die behandelten Themen (bei Redaktionsschluß lagen die endgültigen Resolutionen noch nicht vor).

Mit Entscheidung 2/101 beendete der Menschenrechtsrat ein Verfahren nach Resolution 1503, das sich mit der Menschenrechtssituation in Kirgisien befaßte, nachdem er feststellen konnte, daß die neue kirgisische Regierung die Mißstände abgestellt hatte.

Die in der zweiten Sondersitzung (infra II.2) einberufene Expertenkommission berichtete über die Aufnahme ihrer Tätigkeit und die Vorbereitung einer Reise in den Libanon, die für den Zeitraum vom 23. September bis zum 6. Oktober anberaumt wurde.

Zwei Resolutionsentwürfe beschäftigten sich mit Menschenrechtsverletzungen durch Israel und thematisieren (1) die israelischen Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten, einschließlich Ost-Jerusalems und der Golanhöhen¹⁵ und (2) die Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten (Follow-up zu Resolution HRC/S-1/1)¹⁶.

Außerdem befaßte sich der Rat auf Antrag Kubas mit einseitigen Zwangsmaßnahmen und bekräftigt eine einschlägige Resolution seiner Vorgängereinrichtung, der Menschenrechtskommission (2005/14).¹⁷ Ebenfalls auf Antrag Kubas behandelte der Rat das Recht auf Entwicklung.¹⁸ Hierbei un-

¹² UN-Dok. A/HRC/DEC/1/102, “Extension by the Human Rights Council of all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights”.

¹³ UN-Dok. A/HRC/DEC/1/103, “The Universal Periodic Review”.

¹⁴ UN-Dok. A/HRC/1/PRST/2.

¹⁵ UN-Dok. A/HRC/2/L.12.

¹⁶ UN-Dok. A/HRC/2/L.13.

¹⁷ UN-Dok. A/HRC/2/L.14.

¹⁸ UN-Dok. A/HRC/2/L.15.

terstrich er die Millenniumsentwicklungsziele, forderte eine Demokratisierung des Systems der internationalen Beziehungen und begrüßte regionale Initiativen wie NEPAD¹⁹. Die Arbeit der Vereinten Nationen und aller ihrer Untergliederungen sollte mit Blick auf das Recht auf Entwicklung geprüft und neu ausgerichtet werden (sog. Mainstreaming).

Auf Antrag Rußlands sollen die Bedeutung der Integrität des Justizsystems²⁰ unterstrichen und die Nichthinnehmbarkeit von Praktiken, die zeitgenössische Formen von Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandte Intoleranz befeuern,²¹ betont werden.

III. Sondersitzungen

1. Erste Sondersitzung

Die erste Sondersitzung fand am 5./6. Juli 2006 statt. Ausweislich des hierüber vorgelegten Berichts²² befaßte sich der Menschenrechtsrat in einer Resolution mit der Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten. Mit 29 zu 11 Stimmen bei 5 Enthaltungen verurteilte der Rat das israelische Vorgehen ausdrücklich und forderte die Beendigung der israelischen Militäroperationen und die Freilassung der palästinensischen Offiziellen. Die Resolution, die unter anderem von verschiedenen arabischen Staaten, Kuba, der Volksrepublik China und Rußland unterstützt wurde, fordert dazu auf, die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und die Menschenrechte genauestens einzuhalten.²³

Die im Rat vertretenen acht EU-Mitgliedstaaten sowie Japan, Kanada und die Ukraine stimmten unter Hinweis auf die Unausgewogenheit der Resolution, die

weder die Freilassung des entführten israelischen Soldaten noch die Einstellung des Beschusses israelischen Territoriums mit Kassam-Raketen forderte, mit Nein.²⁴

Außerdem entschied der Rat in diesem Zusammenhang, den Sonderberichterstatter über die besetzten palästinensischen Gebiete²⁵ dringend zu einer Tatsachenermittlungsmission zu entsenden.

2. Zweite Sondersitzung

In seiner zweiten Sondersitzung am 11. August verurteilte der Rat die schweren Menschenrechtsverletzungen und den Bruch des humanitären Völkerrechts durch den israelischen Militäreinsatz im Libanon. Diese Entscheidung erging mit 27 zu 11 Stimmen (Deutschland, Finnland, Frankreich, Japan, Kanada, die Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechien, die Ukraine und das Vereinigte Königreich) bei acht Enthaltungen.

Immerhin ruft der Menschenrechtsrat in Nr. 5 der Resolution "all concerned parties" dazu auf, sich Gewaltanwendungen gegenüber der Zivilbevölkerung zu enthalten und in jedem Fall die Genfer Konventionen von 12. August 1949 zu beachten.

Ferner entschied der Rat in dieser Resolution, eine hochrangige Expertenkommission (Commission of Inquiry) einzuberufen, um u.a. die zielgerichtete Tötung von Zivilisten durch Israel und die Art der von der israelischen Armee eingesetzten Waffen zu untersuchen.

¹⁹ Näheres bei: Marcus Röhmer, New Partnership for Africa's Development – Nepad, in: MRM 2002, S. 168-175.

²⁰ UN-Dok. A/HRC/2/L.20.

²¹ UN-Dok. A/HRC/2/L.21.

²² UN-Dok. A/HRC/S-1/3.

²³ UN-Dok. A/HRC/S-1/L.1/Rev.1.

²⁴ Vgl. demgegenüber Amnesty International, First Special Session of the UN Human Rights Council: Situation of human rights in the Occupied Palestinian Territories, Stellungnahme vom 5. Juli 2006, AI Index: MDE 15/063/2006 (Public), unter: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMDE150632006?open&of=ENG-ISR> abrufbar.

²⁵ Umfassend zu den Hintergründen und den aktuellen Fragestellungen: Gerd Seidel, Die Palästinafrage und das Völkerrecht, in: AVR 2006, S. 121-158.

3. Dritte Sondersitzung

Diese Sondersitzung fand am 15. November 2006 statt und widmete sich dem Einfall israelischen Militärs in die besetzten palästinensischen Gebiete.

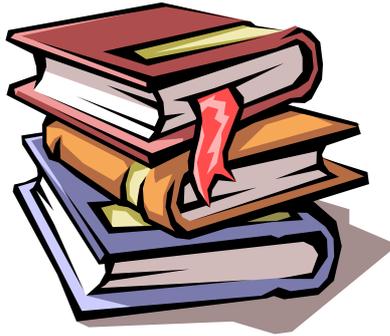
Die verabschiedete Resolution²⁶ bringt das Entsetzen des Rates über den Schrecken der Tötung palästinensischer Zivilisten in Beit Hanoun zum Ausdruck und verdammt die israelische Tötung von Zivilpersonen, darunter Frauen, Kinder und Ärzte. Die Resolution fordert die strafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen. Der Menschenrechtsrat verurteilt die schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen, die Israel als Besatzungsmacht, unter anderem durch die Zerstörung von Häusern und Infrastruktur begeht. Er fordert eine sofortige Beendigung dieser Menschenrechtsverletzungen und die Einstellung des wiederholten militärischen Vordringens.

Die Resolution wurde mit 32 zu acht Stimmen (Deutschland, Finnland, Kanada, die Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechien und das Vereinigte Königreich) bei sechs Enthaltungen angenommen.

IV. Ausblick

Die dritte Sitzung hat unmittelbar nach Abschluß der wiederaufgenommenen zweiten Sitzung begonnen und endete am 8. Dezember 2006. Die vierte Sitzung ist für vier Wochen anberaumt (12. März bis 6. April 2007).

²⁶ UN-Dok. A/HRC/S-3/1.



Buchbesprechungen

Sonja Buckel/Ralph Christensen/Andreas Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2006, 442 S., ISBN 3-8282-0331-0 (Lucius & Lucius), ISBN 3-8252-2744-8 (UTB), 24,90 €.

Wenn eine allgemein verbreitete Diagnose stimmt, nach der wir in einer Zeit fundamentaler Veränderungen leben, dann ist die „hektische Zunahme“ der Theorieproduktion zum Recht, mit der die Herausgeber diesen neuen Sammelband rechtfertigen, nicht überraschend. Globalisierung, Fragmentierung/Ausdifferenzierung der Gesellschaft, Netzwerk- oder Informationsgesellschaft sind einige der Stichworte, die zur Kennzeichnung des Wandels oft genannt werden, so auch hier. Der Titel des Buches ist dabei auch insofern angemessen, als es sich nicht einfach um die jüngsten Entwicklungen innerhalb eines etablierten, fest umrissenen Forschungsfeldes „Rechtstheorie“ handelt, sondern fast ausnahmslos um Neuansätze, die zur Analyse und Erklärung rechtlicher Phänomene die disziplinären Grenzen durchbrechen. Die Herausgeber, wie die meisten ihrer Autoren in und um die Bereiche Gesellschaftswissenschaft und Jura an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt angesiedelt, beziehen dies in ihrem Vorwort einerseits auf die etablierten Unterscheidungen zwischen den Feldern „Rechtsphilosophie“, „Rechtstheorie“ und „Rechtsmethodik“ und andererseits auf die Grenzen zu den nicht-juristischen Nachbardisziplinen, die sich angesichts der jüngsten Entwicklungen nicht mehr rechtfertigen ließen.

Das interdisziplinäre Versprechen des Vorworts wird denn auch gehalten und die Einzelaufsätze beziehen in der Folge vor

allem Philosophie, Soziologie, Politikwissenschaft, Sprachtheorie, Psychologie und Ökonomie mit in die Rechtstheorie ein. Es sind dabei vor allem die systemtheoretische Soziologie, poststrukturalistische/„postmoderne“ Philosophie, Traditionsstränge der kritischen Theorie der Frankfurter Schule, sprachtheoretische Entwicklungen in der Folge der linguistischen Wende der Philosophie sowie die Foucaultsche Machtanalyse, die hier – mitunter auch zum ersten Mal – auf das Recht angewendet werden. Auch wenn die herkömmliche Rechtstheorie gelegentlich überspitzt als ein homogener und hochgradig naiver Strohmann erscheint, wird die Blickerweiterung durch das interdisziplinäre Denken doch überzeugend demonstriert und von den konkreten Problemen her gerechtfertigt.

Die empirisch beobachtbaren Veränderungen, auf welche die „Neuen Theorien des Rechts“ reagieren wollen, sind also vor allem die zunehmenden inter-, supra- und transnationalen Regelungen, die schrittweise Entstehung einer „Weltgesellschaft“, die zunehmende Ausdifferenzierung und Fragmentierung zeitgenössischer Gesellschaften und das, was man als Wissens- und Informationsökonomie bezeichnen kann. Die traditionelle Rechtstheorie, so wird zu Beginn erläutert, gehe letztlich von einer einheitlichen Gesellschaft in den Grenzen des Nationalstaates aus und von geschlossenen, auf den Staat hin zentrali-

sierten Normenhierarchien. Dagegen wird hier von „Recht als einem vielfältigen und dynamischen System“ gesprochen, von „lokalen und globalen Netzwerken der Rechtskreation“ und von der „Vervielfältigung kommunikativer Anschlusszusammenhänge“. Im Zentrum der vorgestellten Ansätze steht auch die Frage des Verhältnisses von Recht und Politik und die Kritik der Fiktionen eines „unpolitischen“ und eines „richtigen“ Rechts, so sie denn noch vertreten werden. Im Grunde teilen die meisten der vorgestellten Ansätze eine gewisse Rechtskepsis, manchmal gegenüber rechtlichen Regelungsmechanismen als solchen, manchmal lediglich gegenüber einer bestimmten, als problematisch angesehenen Selbstbeschreibung des Rechtssystems. Man versucht Verborgenes im Recht aufzudecken, sei es nun die Dezision, die Macht, die verborgene Hierarchie, das Interesse, das Begehren oder die Unentscheidbarkeit. Das Aufspüren der Verflochtenheit von Recht und Politik geht dabei bis in die sprachtheoretischen Verästelungen hinein. Ein gemeinsamer Strang der vorgestellten Theorieperspektiven ist die dezidierte Einbettung der Betrachtung rechtlicher Phänomene in soziale, politische Realitäten und die Ablehnung einer isolierten Betrachtung des Rechtssystems. Das gilt auch für das systemtheoretische Paradigma, das gleichzeitig die „operative“ Geschlossenheit der gesellschaftlichen Subsysteme durchaus betont.

Im Einzelnen: Mit dem Verhältnis von Recht und Politik im weitesten Sinne und mit gesellschaftskritischen Aspekten der Rechtstheorie beschäftigen sich etwa Aufsätze zur prozeduralen Rechtstheorie Rudolf Wiethölters, zu den unter der Überschrift „Demokratischer Positivismus“ gefaßten Ansätzen von Jürgen Habermas und Ingeborg Maus, zur Fortsetzung der „rechtsentzaubernden“ Tradition des amerikanischen „Legal Realism“ in den jüngeren „Critical Legal Studies“, zu „neomaterialistischen“ Rechtstheorien sowie zu den Verflechtungen von Macht und Recht in der Machttheorie von Michel Foucault

und der Souveränitätstheorie von Giorgio Agamben.

Die weitreichenden Veränderungen von Rechtsmaterie und Rechtsentstehung in Zeiten der globalen Verflechtung ökonomischer und politischer Prozesse sind Thema in den Artikeln zur Systemtheorie des Rechts bei Niklas Luhmann und Gunther Teubner sowie in mehreren Beiträgen zu „transnationalen“ Rechtsprozessen, in denen etwa auf eine Vervielfältigung von für das Recht relevanten Akteuren jenseits der Nationalstaaten hingewiesen wird. Neuartige Prozesse der Emergenz von Rechtsnormen aus nicht positivierten, aber auf Dauer gestellten Interaktionen, die zu Rechtsnormen kondensieren können, werden beschrieben. Neben den Bereichen des Internets und des internationalen Handels wird hier auch auf die Entstehung einer zivilgesellschaftlich geprägten und stark massenmedial operierenden Weltöffentlichkeit eingegangen, die auch im Bereich der Menschenrechte von Bedeutung ist.

Ausgelotet werden schließlich die Konsequenzen neuerer Theorien sprachlicher Bedeutung, Unbestimmtheit und Interpretation für die Rechtsinterpretation und die Theorie der richterlichen Entscheidungsfindung. Es finden sich Beiträge zu Donald Davidsons Theorie der Interpretation, zu Robert Brandoms Theorie „impliziter Normativität“ und „expressiver Vernunft“, sowie zu Jacques Derridas Philosophie der „Dekonstruktion“, die hier als zeitgenössische Variante von Friedrich Nietzsches Sprachkritik behandelt wird. Weitere Einzelaufsätze beschäftigen sich schließlich mit der psychoanalytischen, ökonomischen und evolutorischen Analyse des Rechts.

Nicht alle Autoren schaffen den Spagat zwischen einer didaktischen Einführung in die teilweise sehr schwierigen Theorien und einem eigenen, sich in vorausgesetzte Diskurse einordnenden theoretischen Beitrag. Manche betreiben eine bei Sekundärtexten zu den betreffenden charismatischen Theoriegroßmeistern nicht unübliche und verlockende Art von Diskursmimesis, die am Klärungsbedürfnis von Einstiegslesern

geradewegs vorbeigeht. Die eigentlich angezeigte Vereinfachungs- bzw. Übersetzungsleistung – in der Sprache der Herausgeber: „Komplexitätsreduktion“ – wird nicht erbracht, um einerseits auf Augenhöhe der Primärtexte zu bleiben und sich andererseits dem Risiko des Verfehlens einer angemessenen Komplexitätsreduktion nicht auszusetzen. Doch die Mehrzahl der Texte, insbesondere etwa die zu Habermas/Maus, zu Luhmann/Teubner, zu den Critical Legal Studies, zum „nachpositivistischen Rechtsdenken“ und den transnationalen Rechtsprozessen sind gut ge-

schrieben und sehr hilfreich. Alles in allem bietet der Band einen hochwillkommenen Überblick und eine gute Arbeitsgrundlage für die interdisziplinäre Beschäftigung mit der Theorie des Rechts. In Zeiten einer teilweise hermetischen juristischen Expertenkultur, einer weit verbreiteten Unkenntnis rechtlicher Mechanismen und einer rapiden Veränderung des Rechts unter neuen Bedingungen sollte eine solche Theorie des Rechts schon aus Gründen der permanenten Selbstaufklärung der Gesellschaft vermehrt betrieben werden.

Ralph Obermaier

Klaus Dieter Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 776 S., 2006, ISBN 90-04-14704-7, 185,- €.

Das Recht auf Bildung ist ein Thema, das seit 20 Jahren in der internationalen Gemeinschaft zunehmende Aufmerksamkeit erfährt. Allerdings, und darauf weist Klaus Dieter Beiter in seinem Buch „*The Protection of the Right to Education by International Law*“ zu Recht hin, haben Menschen in verschiedenen Teilen der Welt schon seit Jahrhunderten versucht, ein Recht auf Bildung zu etablieren.

Das Buch wird vor allem dazu dienen, Fachleuten in Diskussionen über das Konzept eines Rechts auf Bildung fundierte Argumente zu liefern. Aber auch diejenigen, die sich in das Thema einarbeiten wollen, werden von ihm profitieren: Die beiden ersten Kapitel bieten eine grundlegende Einführung und geben einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Rechts auf Bildung. Hier formuliert der Autor die Ziele, die er mit dem Buch verfolgt, und gibt sich als Verfechter eines Rechts auf Bildung zu erkennen, dabei definiert er Bildung folgendermaßen:

„formal teaching or instruction, comprising primary, secondary and higher education“ (S. 19).

Diese klare Aufzählung von Zielen und Kennzeichnung von Methoden strukturieren das gesamte Buch und versetzen den Leser in die Lage, die Erkenntnisse des

Buches, die sich im Zuge der detaillierten rechtlichen Untersuchung ergeben, einzuordnen.

Die rechtliche Untersuchung schreitet vom Allgemeinen zum Speziellen vor; ausgehend von einem historischen Überblick über die Entwicklung des Völkerrechts gegenüber einem Recht auf Bildung endet es bei der Detailanalyse einer spezifischen Vertragsbestimmung, Art. 13 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR).

Beiter geht von drei unterschiedlichen Kategorien von Menschenrechten aus: neben wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten bestehen bürgerliche und politische Rechte einerseits und Solidaritätsrechte andererseits. Er meint, das Recht auf Bildung könne jeder dieser drei Kategorien zugeordnet werden. Der von ihm verfolgte rechtstheoretische Ansatz erlaubt es Beiter, Kritik an Kategorisierungen und Konzepten von Rechten (beispielsweise an dem behaupteten Gegensatz zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auf der einen und bürgerlichen und politischen Rechten auf der anderen Seite; S. 64-83) mit der politischen und rechtlichen Analyse hinsichtlich der Möglichkeit, ein Menschenrecht auf Bildung völkerrechtlich zu begründen (etwa im

Sozialpakt). Es gelingt dem Autor, den völkerrechtlichen Hintergrund kenntnisreich mit seinen eigenen Ideen zu verbinden. So kann auch der juristische Laie, an den sich das vom Umfang her einschüchternde Buch nicht in erster Linie wendet, von diesem profitieren. Hierzu trägt auch der Umstand bei, daß jedes Kapitel mit einer separaten Einleitung versehen ist; dies läßt auch die durch spezielle Fragestellungen bedingte selektive Nutzung des Buches gewinnbringend zu.

Vor allem solche Leser, die sich bereits mit dem Recht auf Bildung auskennen, dürften spezifische Forschungsziele haben und es deshalb angenehmer finden, wenn sich an die Inhaltsübersicht des Beginns unmittelbar ein differenziertes Inhaltsverzeichnis anschließt. Dies würde den dichten und sehr hilfreichen Index noch besser handhabbar machen.

Beiter eröffnet dem Leser die Chance, sich mit einer Vielzahl von verschiedenen Argumenten und Überlegungen zum Recht auf Bildung auseinanderzusetzen. So zählt er in Kapitel 4 beispielsweise die Möglichkeiten auf, die unterschiedliche Gruppen haben, um rechtliche Mechanismen zum Schutz ihres Rechts auf Bildung in Anspruch zu nehmen. Die behandelten Gruppen schließen religiöse Gruppen (S. 104), rassische Gruppen (S. 105), Frauen (S. 110), Kinder (S. 113), Flüchtlinge und Staatenlose (S. 123), Binnenflüchtlinge (S. 124), Wanderarbeiter (S. 128) und andere ein.

Für die von *Beiter* geleistete Darstellung der Debatte über das Recht auf Bildung erweist sich seine Übersicht über jene UN-Weltgipfel, die das Recht auf Bildung in der einen oder anderen Weise behandelt haben (S. 316), die er in Kapitel 7 des Buchs vornimmt, als außerordentlich bedeutsam. Gleiches gilt für die Behandlung sonstiger internationaler Aktivitäten, die darauf ausgerichtet sind, das Recht auf Bildung zu unterstützen. Hierzu gehört insbesondere die Arbeit des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission über das Recht auf Bildung (S. 333). Während er Zielrichtung und Anwendungsbereich der

internationalen Zusammenarbeit mit Blick auf das Recht auf Bildung herausarbeitet, unterstreicht *Beiter* die Bedeutung der Debatte zum Recht auf Bildung in Instrumenten neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Sozialpakt. Es gelingt ihm, die dialogische Verbundenheit internationaler Organe und Gremien über das Thema Recht auf Bildung herauszuarbeiten.

Breiten Raum in seiner Darstellung räumt *Beiter* dem Schutz des Rechts auf Bildung unter Art. 13 IPwskR ein. In Kapitel 8 stellt er das Staatenberichtsverfahren als den Überwachungsmechanismus dieses Vertrages vor und erläutert den Prozeß der Berichterstellung über das Recht auf Bildung aus den Art. 13 und 14 IPwskR. Mit einer Einführung in die Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 und 4 IPwskR unternimmt es *Beiter*, dem Leser einen Eindruck davon zu verschaffen, wie der Pakt wirkt, welche rechtliche Bindungswirkung er entfaltet und auf welche Weise die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen können (S. 374). In diesem Zusammenhang beschäftigt sich *Beiter* ausführlich mit Diskriminierungen und der Rolle des Paktes bei der Gewährleistung der Rechts auf Bildung ohne Diskriminierung; behandelt werden dabei auch Maßnahmen zur „Affirmative Action“ (S. 408) und die Behandlung anderer Differenzierungskategorien wie Staatsangehörigkeit (S. 416) und Minderheitenstatus (S. 427).

Positiv fällt auf, daß *Beiter* Art. 13 Abs. 1 IPwskR mit Äußerungen des Ausschusses über die Rechte des Kindes in Einklang zu bringen versucht (S. 464). Er setzt sich überdies ausführlich und intensiv mit wichtigen Merkmalen von Art. 13 IPwskR auseinander, darunter „Grundschulunterricht“ (S. 510), „(Schul-)Pflicht“ (S. 511), „unentgeltlich“ (S. 512), „höheres Schulwesen“ (S. 521) und „grundlegende Bildung“ (S. 526). Mit seiner tiefgehenden Analyse des Wortlautes ermöglicht es *Beiter* dem Leser, das Zusammenspiel der verschiedenen Bestimmungen gut zu verstehen. Außerdem bringt *Beiter* das Konzept der Schulpflicht mit der Vorstellung einer Bil-

dungsfreiheit in ein ausgewogenes Verhältnis, wobei er die Probleme in Zusammenhang mit der Vorstellung einer verpflichtenden Freiheit gegenüber dem Wahlrecht der Eltern (S. 537) behandelt und außerdem auf die Praktikabilität einer solchen Lösung abstellt, die das Recht auf Bildung, insbesondere für Kinder, sicherstellen soll.

Das Buch schließt mit Überlegungen hinsichtlich einer verbesserten Überwachung des IPwskR und einer Stärkung des Rechts auf Bildung als Menschenrecht. In diesem Zusammenhang behandelt *Beiter* Staatenberichte (S. 624) und die Verwendung menschenrechtlicher Indikatoren durch den Sozialrechtsausschuß, um die Beachtung der Verpflichtungen des Paktes abzuschätzen (S. 625). Er spricht sich in diesem

Zusammenhang für eine aktivere Beteiligung der UNESCO und anderer UN-Organe und Sonderorganisationen bei der Überwachung der Verpflichtung aus dem Sozialpakt aus (S. 629) und plädiert für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt um Individualbeschwerden zu ermöglichen (S. 635). Die gut strukturierten Abschlußbemerkungen ermöglichen es dem Leser, die Lage des Rechts auf Bildung in einem Gesamtzusammenhang zu stellen und realistische Entwicklungsmöglichkeiten des Völkerrechts abschätzen zu können. Dies greift die von *Beiter* zu Beginn in einer Studie formulierten Ziele konkret auf und ist ein Beleg für die durchdachte Befassung mit dieser komplexen, in Zukunft immer wichtiger werdenden Materie.

Eddie Bruce-Jones

Martin H. W. Möllers, Polizei und Grundrechte, Alternatives Grundrechte-Lehrbuch für die Polizei auf rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Basis (Studienbücher für die Polizei, Staatsrecht), Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, 324 S., 2006, ISBN 3-935979-77-0, 14,90 €.

Das Buch ist eine Reaktion auf die zutreffende Erkenntnis, daß die juristische Theorie viel Sorgfalt auf die Entfaltung von Grundrechtslehren, systematische Argumentationen und Probleme der Abwägung von Grundrechten verwendet. Gleichzeitig ist dies für die praktische Polizeiarbeit, bei der in konkreten Situationen kurzfristig und oftmals grundrechtsrelevant gehandelt werden muß, nicht unmittelbar fruchtbar zu machen. *Möllers* unternimmt es mit diesem Buch daher, die Polizeipraxis auf Grundrechtsbezug zu untersuchen und dem in der Entscheidungssituation stehenden Beamten eine Lösung zu ermöglichen.

Das in acht Teile untergliederte Buch beginnt mit einer allgemeinen Einführung „Zur Bedeutung und Funktion der Grundrechte im Polizeialltag“, bevor es in knapper Form einen Klausuraufbau für die Grundrechtsprüfungen von Polizeimaßnahmen bereitstellt, um sich dann verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkten zu widmen. Dabei werden zunächst rechtspo-

litische Differenzen zur „Menschenwürde“ im Polizeialltag an den Beispielen „Folter“ und „Lauschangriff“ entfaltet. Sodann werden Freiheitsgrundrechte im Polizeialltag, Gleichheitsgrundrechte im Polizeialltag sowie schließlich Justizgrundrechte im Polizeialltag und die Verwirkung von Grundrechten vorgestellt. Der siebte Teil enthält sechs Fälle, die als Muster- und Übungsklausuren für Grundrechtsprüfungen von Polizeimaßnahmen aufbereitet werden und schließt im achten Teil mit einer Schutzgutdefinition der polizeirelevanten Grundrechte. Mehrere Anhänge, darunter ein umfangreiches Literaturverzeichnis, beschließen den Band.

Das Buch ist als Lernbuch konzipiert; der Stoff wird durch Beispielfälle anschaulich gemacht, denen Verständnisfragen und graphische Veranschaulichungen beigegeben sind. In kompakter Form hat der Polizeibeamte somit die Möglichkeit, sich einerseits einen Überblick über die aktuelle Lehre und Rechtsprechung zu den Grund-

rechten zu verschaffen, vermag aber andererseits auch, die konkrete Bedeutung für die eigene polizeiliche Tätigkeit genau zu erkennen.

Der Stoff ist durchgängig didaktisch sehr gut aufbereitet. Möllers nimmt seine Leser in gekonnter Weise an die Hand und schöpft aus seiner langjährigen Erfahrung als Dozent an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, seit 1995 am Fachbereich Bundespolizei in Lübeck. Möllers nimmt die Diskussion der letzten Jahre, da der Kampf gegen den internationalen Terrorismus bei vielen Bürgern, Politikern und Wissenschaftlern die Bereitschaft erhöht habe, Sicherheit vor Freiheit zu setzen, zum Anlaß, um der Frage nachzugehen, „welche Bedeutung der in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG normierten *Unantastbarkeit der Menschenwürde* heute noch beigemessen wird.“ (S. 71f.)

In diesem Zusammenhang geht Möllers auf die Diskussion um die Abwägungsoffenheit der Menschenwürde ein, die in der Neukommentierung von Art. 1 Abs. 1 GG durch *Mathias Herdegen* im Grundgesetzkommentar von *Maunz/Dürig* sichtbar wird. Während die bisherige Auffassung der Menschenwürde dazu geeignet gewesen sei, staatlichem und damit polizeilichem Handeln Grenzen aufzuerlegen, würden sich mit dem Ansatz der Abwägungsoffenheit Menschenwürdestandards relativieren, möglicherweise ganz auflösen

(S. 77). Vor diesem Hintergrund nimmt Möllers zur Diskussion über die Zulässigkeit von Folter und zum Lauschangriff Stellung. Er spricht sich mit deutlichen Worten für ein Festhalten am absoluten Folterverbot aus und macht zutreffenderweise deutlich, daß ein solches klares, absolutes Folterverbot den Polizisten in ihrer täglichen Arbeit wesentlich mehr nütze, als eine unklare, in den Folgen nicht abschätzbare Öffnung staatlicher Gewaltanwendung. Mit Blick auf den Lauschangriff und dessen zunehmende tatsächliche Verwendung in der Kriminalitätsbekämpfung untersucht Möllers einerseits die einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts, wobei er dessen grundsätzliches Festhalten am hohen Stellenwert der Menschenwürde begrüßt, gleichzeitig aber befürchtet, daß Politik und Wissenschaft auch hier „in dubio pro securitate“ argumentieren und dem Grundrechtsschutz des Individuums ausweichen werden (S. 90ff.).

Mit dem Buch liegt ein wichtiges Hilfsmittel vor, das die Bedeutung der juristischen Grundrechtsdogmatik für die polizeiliche Ausbildung praxisorientiert aufbereitet. Die Polizei soll handlungsbereit und effektiv arbeiten, in Ausübung ihrer Tätigkeit selbst indessen darf sie keine Bedrohung für den Bürger darstellen. Das vorliegende Buch leistet hierzu einen wertvollen Beitrag.

Norman Weiß

Thomas Gerrith Funke, Die Religionsfreiheit im Verfassungsrecht der USA. Historische Entwicklung und Stand der Verfassungsrechtsprechung (Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Band 45), Berlin: Duncker & Humblot, 2006, 183 S., ISBN 3-428-11379-9, 68,80 €.

Der hohe Stellenwert, den Religionsfreiheit und institutionelle Trennung von Staat und Religion im US-amerikanischen Verfassungsrecht einnehmen, erklärt sich nicht zuletzt aus der historischen Erfahrung, daß es häufig religiöse Intoleranz gewesen war, die Menschen in Europa veranlaßt hatte, dem alten Kontinent den Rücken zu kehren und eine neue Heimat in der Neuen Welt zu suchen. Es wirkt sich noch heute auf das

Geschichts- und Politikverständnis der amerikanischen Nation aus, daß seinerzeit puritanische Pilgerväter in die Neue Welt gekommen sind, um dort Siedlungen zu gründen, in denen ihr Glaube ihr Leben bestimmen konnte, ohne daran von staatlicher Seite gehindert zu werden. *Funke* beleuchtet in seiner Arbeit diesen historischen Hintergrund und zeigt anhand ausgewählter grundlegender Entscheidungen

des Supreme Court auf, in welcher Weise sich der Schutzstandard für die Religionsfreiheit und das Prinzip der Trennung von Staat und Religion im Verlauf von rund zweihundert Jahren US-amerikanische Verfassungsrechtsprechung verändert haben. Dabei verfolgt der Verfasser die Entwicklung beider Verfassungsgrundsätze in drei Zeitabschnitten: frühe Rechtsprechung bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs, Nachkriegszeit und Beginn des 21. Jahrhunderts.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erreichten den Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten nur relativ wenige Streitfälle, bei denen für das Gericht Anlaß bestand, sich zum Schutzstandard für die Religionsfreiheit zu äußern. Der Verfasser erklärt dies zum einen mit der „relativen Homogenität der meist christlich orientierten Bevölkerung“ und zum anderen damit, daß der Anwendungsbereich der Bill of Rights bis 1868 auf das Bundesrecht beschränkt war, so daß „die Einzelstaaten ... zunächst nicht Adressaten des Grundrechtskataloges“ des Bundesrechts waren (S. 45).

Nachdem jedoch aufgrund des 14. Zusatzartikels zur Verfassung von 1787 die durch Bundesgesetz gewährten Freiheiten der Bürger auch gegenüber den Einzelstaaten gesichert wurden, hatte sich der Supreme Court häufiger mit Fällen zu befassen, bei denen es um den Umfang des Schutzbereichs der Religionsfreiheit und damit auch um die Schranken der Religionsfreiheit ging. Zeugen Jehovas standen im Mittelpunkt von Rechtsstreitigkeiten und gelegentlich auch Mormonen wegen der von ihnen praktizierten Polygamie. Während der Supreme Court die Polygamie nicht tolerierte, weil das, was nach weltlichen Normen verboten sei, nicht aufgrund der Religionsfreiheit gerechtfertigt sein könne (S. 50f.), meinte der Gerichtshof bezüglich der Zeugen Jehovas, daß deren Recht auf Religionsausübung nur dann zurücktreten müsse, wenn eine eindeutige und gegenwärtige Gefahr für wesentliche öffentliche Rechtsgüter bestehe.

Funke legt im einzelnen dar, wie das Oberste Gericht den Schutzstandard für die Religionsfreiheit im Laufe der Zeit stetig verbesserte. Schließlich bildete eine erstmals in einem Urteil aus dem Jahre 1963 verwendete Formel, daß nur zwingende öffentliche Interessen eine Beschneidung religiöser Freiheit rechtfertigen können, die maßgebliche Richtschnur für die Rechtsprechung des Supreme Court (sog. „Compelling-Interest“-Test). Die Rechte des Glaubenden sollten nur noch im Falle einer Kollision mit höchsten Gütern der Allgemeinheit eingeschränkt werden können (S. 63).

Am Ende des 20. Jahrhunderts kam es dann jedoch zu einer gewissen Rückentwicklung, als der Supreme Court im Jahre 1990 in dem sog. Smith-Urteil feststellte, daß die Religionsfreiheit keinen Bürger der Verpflichtung entheben könne, sich an die allgemeinen Gesetze zu halten (S. 94ff.). Der Verfasser berichtet, daß im Anschluß an diese Entscheidung mehrere Urteile ergingen, die die Rechte religiöser Minderheiten einschränkten. Dahinter stand die Überzeugung, daß die inzwischen größere Heterogenität der amerikanischen Gesellschaft am Ende des 20. Jahrhunderts es unmöglich mache, religiös motiviertes Verhalten stärker zu schützen.

Da das Smith-Urteil des Supreme Court in Politik und Gesellschaft lebhafte Kritik hervorrief und in der Öffentlichkeit Klage über den „gottlosen Gerichtshof“ geführt wurde, beschloß der Kongreß im Jahre 1993 den „Religious Freedom Restoration Act“ als eine Art Gegensteuerungsmaßnahme, indem er „den Compelling-Interest-Test als Rechtfertigungsschwelle für Eingriffe in die Religionsfreiheit festzuschreiben“ versuchte (S. 101). Der Erfolg war jedoch begrenzt, da der Supreme Court im Jahre 1997 den „Religious Freedom Restoration Act“ insoweit für verfassungswidrig erklärte, als er die Rechte der Einzelstaaten verletzt. Damit wurde – was der Verfasser beklagt – eine „Zersplitterung der Grundrechtsstandards“ eingeleitet, da nicht alle Einzelstaaten sich entschließen konnten, in ihrem Recht auf der Linie des Bundes ebenfalls den „Compel-

ling-Interest“-Standard zu verankern. Für den Verfasser sind die kritischen Reaktionen auf das Smith-Urteil ein klares Indiz dafür, „wie bedeutsam der Bereich der Religionsfreiheit in der politischen Auseinandersetzung in den Vereinigten Staaten bis heute geblieben ist“. Die in dem Urteil zum Ausdruck kommende Auffassung, daß die steigende Heterogenität der amerikanischen Gesellschaft es unmöglich mache, religiös motiviertes Verhalten stärker zu schützen, betrachtet er als eine Abkehr von denjenigen geistesgeschichtlichen Wurzeln der US-amerikanischen Verfassung, „nach welchen das Recht, seinem Glauben entsprechend zu leben, unabänderlich und von Mehrheitsentscheidungen unabhängig sein soll“ (S. 123f.).

In der parallel in den Kapiteln 4 und 6 dargestellten Entwicklung der Rechtsprechung zum Grundsatz der weltanschaulichen Neutralität des Staates („Establishment Clause“) wird deutlich, daß es erst im 20. Jahrhundert, als die weltanschauliche Heterogenität in der amerikanischen Bevölkerung zunahm und der Grundkonsens über die Förderungswürdigkeit der christlichen Religion schwand, „zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten um die weltanschauliche Neutralität des Staates“ kam (S. 73). Der Verfasser legt dar, daß dabei ein verfassungsrechtlicher Grundkonsens darüber bestand, daß die „Establishment Clause“ sowohl die Einführung einer Staatsreligion wie auch die Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Bekenntnisse gegenüber anderen verbietet. Es war und ist daher die Aufgabe der Judikative, „die Position staatlicher Neutralität zwischen unzulässiger Förderung und unzulässiger Benachteiligung von Religionsgemeinschaften zu bestimmen“. Die Entscheidung *Everson v. Board of Education* aus dem Jahre 1947 charakterisiert der Verfasser als „die bis heute grundlegende Entscheidung in diesem Bereich“ (S. 75). In dem Rechtsstreit ging es um die Frage, ob auch diejenigen Eltern von der staatlichen Erstattung der Busfahrkarten profitieren dürfen, die ihre Kinder nicht auf eine öffentliche, sondern auf eine katholische Privatschule schicken. Der

Supreme Court bejahte das, indem er unterstrich, daß durch die Fahrtkostenerstattung nicht eine Religion, sondern der sichere Transport von Kindern zur Schule gefördert werde.

Der Verfasser führt aus, daß neben einer detaillierten Rechtsprechung zur Förderung von Privatschulen, die vom Supreme Court – aufbauend auf dem *“Everson v. Board of Education”*-Entscheid – entwickelt wurde, zahlreiche Entscheidungen zur Frage der Zulässigkeit von Gebeten im Schulunterricht und anlässlich von schulischen Feiern sowie von religiösen Symbolen an und in öffentlichen Gebäuden ergingen. Bei diesen versuchte der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten im Wege einer dreistufigen Prüfung zu ermitteln, ob ein Verfassungsbruch vorliegt (sog. „Everson/Lemon“-Test). Bei der dreistufigen Prüfung wird darauf abgestellt, ob der Maßnahme ein weltlicher Zweck zugrunde liegt, ob die Hauptwirkung der Maßnahme eine Förderung von Religion darstellt und ob es zu einer übermäßigen Verwicklung staatlicher und kirchlicher Belange kommt (S. 79, S. 87f. und S. 125). Während der Supreme Court in der Frage der Dekoration öffentlicher Gebäude mit religiösen Symbolen eher zurückhaltend war und eine derartige Dekoration nur für verfassungsgemäß erachtete, wenn nicht der Eindruck entstehen konnte, der Staat identifiziere sich mit einer bestimmten Weltanschauung, hatte er – schon aus Respekt von der Verfassungstradition – keine Bedenken dagegen, daß Geistliche für die Betreuung der Parlamentarier und für das Sprechen von Gebeten zu Beginn von Parlamentssitzungen angestellt und aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden. Der Verfasser stellt daher fest, „daß eine vollständige Trennung von Staat und Kirche in einem Land, dessen Bevölkerung vielfach religiös geprägt ist, praktisch kaum durchzuhalten ist“ (S. 93).

In den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts erfolgte in der Judikatur des Supreme Court eine bemerkenswerte Weiterentwicklung, die – wie *Funke* darlegt – darin Ausdruck fand, daß die Verfassungsrichter der

Gleichbehandlung von religiösen mit nichtreligiösen Grundrechtsträgern nun größere Bedeutung beimaßen als der strikten Trennung von Staat und Religion (S. 127). Die Trennungsmauer ("wall of separation") zwischen dem Staat auf der einen Seite und den einzelnen Religionsgemeinschaften auf der anderen Seite wurde durchlässiger. Kirchliche Aktivitäten auf dem Schulgelände wurden beispielsweise jetzt toleriert, nicht zuletzt um durch den Ausschluß christlicher Gruppen nicht den falschen Eindruck einer religionsfeindlichen Haltung des Staates zu erwecken. Seine frühere Auffassung, daß staatlich bezahlte Lehrkräfte auf dem Gelände kirchlicher Schulen nicht tätig sein dürfen, gab der Supreme Court ebenfalls auf. Er urteilte jetzt, daß in diesen Fällen keine Förderung kirchlicher Privatschulen, sondern eine Förderung von Schülern vorliege. Außerdem sei nicht einzusehen, daß Kinder nur deshalb aus einem allgemeinen Förderprogramm, das schließlich auch aus den Steuermitteln ihrer Eltern finanziert werde, ausgeschlossen sein sollten, weil sie eine kirchliche Schule besuchten (S. 134f.). Wie *Funke* ausführt, trat „die Sorge davor, dass christliche Inhalte dem Staat zugerechnet werden könnten, ... hinter das Gebot der Gleichbehandlung“ zurück (S. 132f.). Er wagt daher auch die Prognose, daß der sog. „Faith-based“-Aktionsplan von Präsident *George W. Bush*, der finanzielle Zuwendungen an religiöse Gruppen zur Durchführung sozialer Hilfsprogramme vorsieht, einer Überprüfung durch den Supreme Court standhalten wird (S. 137f.).

Im Zuge dieser zunehmend religionsfreundlichen Tendenz der Rechtsprechung verlor der dritte Prüfungspunkt des sog. „*Everson/Lemon*“-Tests, also die Frage nach einer übermäßigen Verwicklung des Staates in religiöse Angelegenheiten, seine eigenständige Bedeutung und wurde nur noch als Unterkriterium im Rahmen des zweiten Prüfungspunktes behandelt. Wiederholt wurde entschieden, daß Neutralität des Staates nicht Religionsfeindlichkeit bedeute und kirchliche Gruppen folglich nicht wegen ihrer Religiosität benachteiligt

werden dürften (S. 138). Der Verfasser sieht in dieser neuen Linie der Rechtsprechung auch ein Indiz für „eine Zurückhaltung der Judikative gegenüber demokratischen Mehrheitsentscheidungen“, wobei der Verfasser allerdings bemängelt, daß auf diesem Wege „ein hinreichender Schutz gerade für Minderheiten in politischen Mehrheitsentscheidungsprozessen schwer zu erzielen“ sei (S. 141). In der Frage des Gebets an der Schule bleibt der Supreme Court demgegenüber bei seiner alten Linie und hält Gebete im Rahmen von schulischen Veranstaltungen wegen der besonderer Beeinflußbarkeit junger Menschen für verfassungswidrig (S. 138ff.).

In seinem Schlußkapitel zieht *Funke* ein Resümee seiner Darlegungen und stellt einen Vergleich zur Rechtslage in Deutschland an. Dabei hebt er hervor, daß die Religionsausübungsfreiheit in beiden Rechtsordnungen „einen besonderen Stellenwert“ einnimmt. Er stellt mit Recht fest, daß „bei der Schaffung beider Verfassungen [...] vorangegangene Erfahrungen mit weltanschaulicher Intoleranz und Unterdrückung mitursächlich für den Wunsch (waren), die Bildung und Ausübung religiöser Überzeugungen besonders zu schützen“ (S. 150). Beim Supreme Court und beim Bundesverfassungsgericht beobachtet er eine ähnliche Sichtweise auch insofern, als beide Gerichte es grundsätzlich ablehnen, „die Richtigkeit einer religiösen Überzeugung zu beurteilen“, aber beide Gerichte prüfen, „ob überhaupt eine religiöse Überzeugung vorliegt“ (S. 152). Die Feststellung des Verfassers, daß deutsche wie amerikanische Gerichte im Einzelfall die Religionsfreiheit der Schulpflicht vorgehen lassen (S. 153), könnte allerdings durch einen Kammerbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 2006 ins Wanken geraten sein. In diesem Beschluß wird eine Verfassungsbeschwerde von Eltern, die ihre Kinder aus religiösen Gründen von der Schule fernhalten wollen, nicht zur Entscheidung angenommen und dies u.a. damit begründet, daß die Allgemeinheit ein berechtigtes Interesse daran habe, der Entstehung von religiös oder weltanschaulich begründeten

Parallelgesellschaften entgegenzuwirken (vgl. den Artikel von *Christoph Möllers* in der Ausgabe der FAZ vom 31. Juli 2006 auf Seite 31).

Die Beobachtung des Verfassers, daß sowohl in Deutschland wie in den USA zunehmend über die politischen und rechtlichen Grenzen der Religionsfreiheit diskutiert wird, dürfte jedoch zutreffen. Dies hängt hier wie dort einerseits mit der religiösen Pluralisierung und andererseits mit fundamentalistischen Strömungen, nicht nur im Islam, zusammen. Wenn *Funke* in diesem Zusammenhang eine Lanze für die Religionsfreiheit bricht und seiner Auffassung Ausdruck verleiht, daß der demokratische Rechtsstaat „auch in Zeiten weltanschaulicher Diversifizierung“ respektieren sollte, „daß sich viele Menschen nicht nur weltlichen Mächten unterworfen, sondern auch von religiösen Geboten gebunden sehen“ und daher dafür plädiert, daß der Staat am Glauben ausgerichtete Verhaltensweisen schützen solle, darf seine, des Verfassers, eigene einschränkende Aussage nicht untergehen, daß ein derartiger Schutz nur soweit und solange in Betracht kommen kann, wie diese Verhaltensweisen „nicht höherrangigen Verfassungsgütern gefährlich werden“ (S. 160).

Bei seinem Vergleich der verfassungsrechtlichen Regelungen und der Rechtsprechung zu Fragen der Trennung von Staat und Kirche bzw. Religion sowie zum Gebot der Nicht-Identifikation des Staates mit einer Kirche oder Religion stellt der Verfasser der grundgesetzlichen Ordnung, die – wie er mit Recht hervorhebt – „keineswegs auf Laizismus verpflichtet“ ist und „eine vielfältige Kooperation von Staat und Kirche vorsieht“ (S. 164), das amerikanische Neutralitätsverständnis gegenüber. Das US-amerikanische Neutralitätsverständnis ist insofern strenger, als es weder eine Finanzierung konfessioneller theologischer Studiengänge durch den Staat noch die

Erteilung von Religionsunterricht an öffentlichen Schulen durch Staatsbeamte zuläßt (S. 169).

Da der Supreme Court jedoch inzwischen Finanzhilfen für religiöse Aktivitäten im Rahmen bestimmter Förderprogramme für verfassungsgemäß hält, ist das Bild in den USA – wie auch von *Campenhausen* und *de Wall* in ihrem Lehrbuch des Staatskirchenrechts betonen – „vielfältig“ und teilweise auch „verwirrend“ (vgl. von *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, S. 350). Es hätte die Arbeit abgerundet, wenn der Verfasser das Schlußkapitel in dieser Hinsicht noch angereichert und beispielsweise etwas eingehender dargestellt hätte, wie die Rechtsprechung in den USA mit der sog. Kopftuchproblematik umgeht. Er berichtet nur, daß einem Militärarzt untersagt wurde, während des Dienstes eine jüdische Kopfbedeckung zu tragen (S. 168). Dafür hätten vermutlich manche der inhaltlichen Zusammenfassungen, die als solche zwar hilfreich sind, aber bei fortschreitender Lektüre auch viele Wiederholungen und einige Redundanzen aufweisen, kürzer ausfallen können.

Als Gesamturteil bleibt gleichwohl festzuhalten, daß es sich um eine konzentrierte, sehr informative und – dank des flüssigen Stils – auch sehr gut lesbare Arbeit über ein Grundrecht handelt, das zum Kernbestand traditioneller Grundrechtskataloge und heute zu den Fundamenten der atlantischen Rechtskultur und Zivilisation gehört. Beim Vergleich der grundgesetzlichen Ordnung mit der US-amerikanischen Verfassungsordnung wird deutlich, daß die amerikanische Verfassungswirklichkeit komplexer ist, als es auf den ersten Blick vielfach erscheint. Mit Recht wird von *Funke* hervorgehoben, daß sie „bis heute von intensivem religiösem, insbesondere christlichem Engagement vieler Bürger geprägt ist“ (S. 170).

Joachim Gaertner

Andreas Fischer-Lescano, Globalverfassung, Die Geltungsbegründung der Menschenrechte, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2005, 351 S., ISBN 3-934730-88-4, 38,- €.

„Die Semantik der Individualität, die Entdeckung des Menschen, ist auf die Umstellung gesellschaftlicher Differenzierung von Merkmalen stratifikatorischer Provenienz zu funktionalen Differenzierungsformen zurückzuführen. Die je individuelle Zumutung der Individualität und deren gesellschaftliche Auswirkungen liegen in der Konsequenz der gesellschaftlichen Tatsache, *fait social*, dass die Rolle des Individuums in der Gesellschaft nicht mehr aufgrund naturalistischer oder religiöser Momente determiniert ist, struktur- und herrschaftsbedingte Identitätszuweisungen gestrichen sind. Wenn man die Autonomie des Individuums als gesellschaftliche Semantik ernst nimmt und nach der Rechtsform der Einheit der Differenz von Individuum und Gesellschaft fragt, befriedigt das noch im 17. Jahrhundert vorherrschende Bild vom Ganzen und seinen Teilen nicht. Eine ganze Weile halfen die Sozialvertragstheorien über das Problem hinweg, bis das 18. Jahrhundert die Semantik der Menschenrechte entwickelte und diese in Bill of Rights und Verfassungstexten positivierte. Sofern sie als Bürgerrechte formuliert sind, weisen sie auf die Einheit der Differenz von Individuum und Staat und natürlich auf die Einheit von Recht und Staat. Auch hier kann man wieder weiter fragen und das Verhältnis von Staat und Gesellschaft thematisieren. Aber der Begriff der Menschenrechte deutet bereits darauf hin, daß man eine Lösung gefunden hat, die unabhängig von dieser Einheit ist, die Staatsangehörige und Nicht-Staatsangehörige, Bürger und Nicht-Bürger betrifft und die die Rechtsform der Einheit der Differenz von Gesellschaft als sozialem System und vom Individuen als lebende Systeme beschreibt; eine Rechtsform, die, wie auch immer man Recht begründet hatte, so alt ist wie der Kampf um Menschenrechte und Menschenwürde selbst und die auch Hersch Lauterpacht adressiert hatte. »Die Lehre von den angeborenen Rechten, wie sie in der ersten amerikanischen Verfassung und

in der französischen Erklärung der Menschenrechte ausgedrückt ist, [...] stellte für den revolutionären Gebrauch die angesammelte Kraft dessen auf, was seit Langem das Rückgrat der Lehre vom Naturrecht war.« (S. 12)

„Wozu aber nutzt die Weltgesellschaft den Begriff der Menschenrechte? Welche Probleme löst er? Aus der Exterritorialität, Transnationalität und der Staats-Independenz des Begriffs der Menschenrechte folgt, dass dem globalen Menschenrechts-Recht eine andere Funktion zukommen muß als nationalstaatlichen Bürgerrechten, die eine Entdifferenzierung und Simplifizierung der Sozialordnung verhindern, indem sie verschiedene Untersysteme der Gesellschaft mit ihren getrennten Kommunikationskreisen und unterschiedlichen Sondersprachen gegen Tendenzen zur Politisierung der Sozialordnung abschirmen. Willkürkontrolle im weltpolitischen System der Weltgesellschaft hat andere Probleme zu lösen, als die Egalisierung funktionaler Differenzierung zu verhindern. Das ist eine nationalstaatliche Aufgabe, wiewohl man zu Recht fragen kann, ob und wie der Staat dieser Aufgabe überhaupt noch adäquat nachkommen kann.“ (S. 12f)

An dieser Stelle hat der Rezensent aufgemerkt und sich gefragt, wie *Fischer-Lescano* die im Vorwort indirekt versprochene „völkerrechtliche Anschlußfähigkeit rechtstheoretischen Arbeitens“ einzulösen gedenke.

„Die vorliegende Untersuchung des transnationalen Rechts der Weltgesellschaft ist das Ergebnis einer soziologisch-juristischen Grenzbetrachtung, die sich zum Ziel gesetzt hat, mit den Mitteln der Systemtheorie transnationale Rechtsbindungsprozesse im Bereich der universellen Menschenrechte zu untersuchen. In dieser Gegenstandsbeschreibung liegt auch die Problematik eines solchen Unterfangens. Transnationalität, Rechtsbildungsprozesse, Universalität,

tät, Menschenrechte und Systemtheorie sind vorraussetzungsreiche Konzepte, die alle Konfliktstoff und Kontingenzen bergen. Insbesondere die Entscheidung zur Anwendung des theoretischen Instrumentariums der Systemtheorie, der unablässlich der Vorwurf der A-Humanität und der Apologie des Bestehenden anhaftet, macht die Herausforderung nicht gerade leichter. Die Arbeit nimmt die damit verbundenen Schwierigkeiten in Kauf. Sie ist von der Überzeugung getragen, daß der von ihr gewählte gesellschaftstheoretische Ansatz wie kein anderer dazu in der Lage ist, die Komplexität ihres Untersuchungsgegenstandes abzubilden und dadurch emanzipatorische Projekte im Recht reformulierbar zu machen. Neben der Verbindung gesellschaftstheoretischer und juristischer Beschreibungsformen, ist es ihr zentrales Anliegen, zwei Phänomene in Beziehung zu setzen: die Beobachtung einer Diversifizierung globaler Akteure und Handlungsformen und den Diskurs über einen globalen Konstitutionalismus.“ (S. 16)

Fischer-Lescano hat nichts Geringeres vor, als eine postmoderne rechtssoziologische Untersuchung zu liefern, „die sich mit dem normativen Erwarren der Weltgesellschaft im Hinblick auf das Menschenrechts-Recht, dem Verhältnis der komplexen, hochgezüchteten Eigenlogik des Völkerrechts einerseits und der globalen Skandalisierungsprozesse andererseits befaßt“ (S. 18). Anknüpfend an Forschungsansätze von *Stefan Oether* und *Anthony D'Amato* geht *Fischer-Lescano* unter Anwendung der *Luhmannschen* Systemtheorie äquivalenz-funktionalistisch vor.

Am Ende, so heißt es in der Einleitung weiterhin, sei von dieser Arbeit „daher lediglich eine am argentinischen Beispiel durchgeführte Betrachtung des Prozessierens des Weltmenschenrechts zu erwarten, der Versuch einer Bestimmung von Operationen, in denen sich die historische Maschine, die in Selbst- und Fremdbeschreibungen Recht genannt wird, ändert, in denen das Geltungssymbol transportiert wird, in denen über differierende Normprojektionen entschieden wird, in denen das Recht norma-

tive Erwartungen generalisiert und stabilisiert.“ (S. 22)

In den folgenden fünf Kapiteln entfaltet *Fischer-Lescano* eine Fülle von Überlegungen, die den Zusammenhang von Weltgesellschaft, Konstitutionalisierungsprozessen und Menschenrechten zueinander ins Verhältnis setzen.

Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist das Problem des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen während der argentinischen Militärdiktatur. *Fischer-Lescano* beschreibt, wie der Protest gegen die rund 30.000 Fälle des Verschwindenlassens in Argentinien die Einschüchterung der Bevölkerung erst langsam überwandt und sich derart artikuliert, daß er nicht mehr zurückgedrängt werden konnte und ein präzentes Element des Widerstands war. Interessant waren anschließend die Internationalisierung dieses Protests und seine Unterstützung durch Publizität und Anteilnahme. An diesen knappen Ausführungen schließt sich die Frage an, wie die Skandalisierung der Menschenrechtsaktivisten im Fall der *Desaparacidos* im Hinblick auf die Menschenrechte zu bewerten sei. Der Autor will untersuchen, ob es sich um eine „besondere Form des appellativen Einforderns von Menschenrechten“ handle, ob der Skandal bestehende Menschenrechte sichtbar mache oder gar neue Rechte setze und unternimmt es hieran, die Begründung der Geltung und Geltungs begründung der Menschenrechte sichtbar zu machen.

Trotz der weitgespannten Eröffnung und der grundsätzlich überschriebenen Kapitel kreist das Buch in letztendlich enttäuschender Weise um dieses, sein einziges Beispiel. Es erlaubt dem Autor freilich, die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen uneingeschränkt positiv zu bewerten und die Staaten demgegenüber als menschenrechtsverachtend erscheinen zu lassen, ist aber schlicht einseitig. Die nationalen Gerichte immerhin haben sich – zum Teil aufgrund massiver Protestkampagnen der Bevölkerung oder von Nichtregierungsorganisationen – zur Strafverfolgung

aufrufen können, aber die Unterschiedlichkeit der Strafen, die fehlende Einheitlichkeit des Vorgehens in den verschiedenen Staaten, die Unzulänglichkeiten völkerrechtlich begründeter Strafverfolgung ist für den Autor enttäuschend. Ausführlich wird die politisch und rechtlich fragmentierte Weltgesellschaft beschrieben, wobei es *Fischer-Lescano* versteht, Probleme pointiert zu benennen. Er sucht dann nach „Operationen des Rechts, die das Verhältnis Politik-Recht neu justieren, Entscheidungen, die also: (a) die Politik weltrechtlich dignisieren und konstituieren und (b) die fundamentalen Zirkel des Rechts unterbrechen“ (S. 220). Er weist auf die Bedeutung von Hierarchien im Recht und die Rolle zwingenden Völkerrechts hin und unterstreicht die Notwendigkeit, die Funktion von nationalen und internationalen Gerichten zu stärken. *Fischer-Lescano* thematisiert verschiedene Konzepte von Verfassung, um schließlich zu resümieren:

„Es gibt ein autopoietisches, politisch unterstütztes Weltrecht, das sich seine Fundamente selbst geschaffen hat, das sie in einer Globalverfassung invisibilisiert, in der sich *rule of law*, Fundamentalmenschenrechte, Staatenrechte, Gruppenrechte als Höchstwerte, *global remedies rules* und Rechtsetzungsrecht [...] kondensiert haben. Dieses Weltrecht verfügt über ein heterarchisches Zentrum (*global remedies*) und eine starke Peripherie, in der neben politischen Akteuren auch zivilgesellschaftliche Gruppen an den komplexen Prozessen des Herbeiredens von Menschenrechten beteiligt sind [...]“ (S. 271)

Das Buch verarbeitet eine Fülle von Material und Literatur, wirft dabei aber durchweg mehr Fragen auf als es beantwortet. Daß am Ende des ganzen Aufwandes, den der Autor betreibt, ein „Herbeireden“ von Menschenrechten steht, ist doch recht wenig.

Norman Weiß

Funda Eberle-Güceli/Britta Kanacher, Integration und Qualität, Integrationsförderung durch Qualitätsmanagement (Avlos Thema Reihe), hrsg. v. B & B Verlag für Sozialwirtschaft GmbH in Kooperation mit KCI - Kompetenz Center Interkulturelles; Duisburg: Avlos Verlag, 2004, 148 S., ISBN 3-929634-97-X, 20,00 €.

Nach langer Zeit der Ignoranz konnten die deutschen Bürgerinnen und Bürger nicht mehr die Augen vor der Tatsache verschließen, daß viele Menschen mit Migrationshintergrund und anderer kultureller Herkunft das deutsche Gesellschaftsbild prägen. „Wenn Menschen verschiedener Kulturen nur nebeneinander her leben, ohne sich gegenseitig zu kennen, ohne ein wirkliches Interesse aneinander, so kann dies zu Mißverständnissen, zu Vorurteilen und zu Konflikten führen“ (S. 144). Seit der Bewußtwertung über bestehende Parallelgesellschaften und über bestehendes Konfliktpotential dieser Gesellschaften untereinander in Deutschland, wurde versucht eine Lösung aus dem selbst geschaffenen „Dilemma“ zu finden. Gefunden wurde das Schlüsselwort „Integration“. Als festgestellt wurde, daß Integration nicht gleich

Integration ist, entflammte in der Öffentlichkeit eine Debatte über den Begriff, die ein vielfältiges Verständnisspektrum von Integration hervorbrachte: angefangen von der Assimilation bis hin zu pluralistischen und inklusiven Gesellschaftsmodellen.

Einigkeit besteht jedenfalls inzwischen darüber, daß die Zuwanderungs- und Integrationsarbeit ein notwendiges Betätigungsfeld ist. Mit der Veröffentlichung von „Integration und Qualität“ geht es *Eberle-Güceli* und *Kanacher* nicht darum einen neuen Beitrag zum Integrationsverständnis zu leisten, sondern vielmehr soll durch ihre Untersuchung festgehalten werden, wie die Sicherstellung von Qualität bei der interkulturellen Arbeit gewährleistet werden kann. Denn die Integrationsarbeit brauche „gesetzliche Rahmenbedingungen und ein Konzept, das Nachhaltigkeit und Qualität

sichert“ (S. 10). Zwar ist der deutsche Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes nun endlich wenigstens teilweise der Verpflichtung nachgekommen, die von der EU formulierten Richtlinien des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (2000/43/EG vom 29. Juni 2000) sowie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG vom 27. November 2000) umzusetzen. Dieses Gesetz enthält auch allgemeine Gleichbehandlungsgebote, jedoch lassen sich daraus keine konkreten Leitlinien für die interkulturelle Arbeit herausfiltern.

Ulli Braun vom B & B Verlag für Sozialwirtschaft GmbH erklärt in seinem Grußwort, daß seit dem Jahr 2000, in dem der internationale Standard für Qualitätsmanagementsysteme anwendungsbereichsgerechter gestaltet wurde, dieser in vielen Bereichen Einzug erhalten hat. Die Standardnorm DIN EN ISO 9001:2000 sei mit Erscheinen des hier zu besprechenden Werkes jedoch erstmalig auf die Integrations- und interkulturelle Arbeit angewandt worden (S. 5).

Die beiden Autorinnen liefern in ihren Ausführungen zwei Sinnzusammenhänge: Zum einen wird die ISO 9001:2000 einfach erklärt und zum anderen dargelegt, wie die Norm auf die Integrationsarbeit angewendet werden kann, so daß sie auf die individuelle Fragestellung ausgerichtet praxisorientiert ausgestaltet werden kann (S. 11). Dabei wird auch eine komplexe Darlegung des Ist- und Sollzustandes der gegenwärtigen Migrations- bzw. Integrationsarbeit hinsichtlich Politik, Wirtschaft bzw. Unternehmen, Bildung und Dienstleistung in den Bereichen der sozialen Arbeit und Verwaltung gegeben. Dementsprechend ist der Beitrag zur Integrationsförderung durch Qualitätsmanagement auch in zwei Abschnitte gegliedert. Während im Teil A auf den Zusammenhang zwischen Qualität und interkultureller Arbeit eingegangen wird, wird sich im Teil B der Bedeutung

der DIN EN ISO 9001:2000 für die interkulturelle Arbeit gewidmet.

Der erste Abschnitt zur Qualität und interkulturellen Arbeit (S. 13-79) umfaßt sechs Kapitel: Das erste Kapitel (S. 13-16) ist den Fragen gewidmet, was Qualität ist und welche Bedeutung Qualitätsmanagement für interkulturelle Arbeit hat. Im folgenden Kapitel (S. 16-23) wird die Normenreihe DIN EN ISO 9000:2000 vorgestellt und was sich insbesondere hinter der ISO 9001:2000 verbirgt. Bei letztgenannter Frage geht es um den Aufbau, die Ausschlüsse, den Sinn und die Anwendung der Norm. Im dritten Kapitel (S. 24-33) wird auf die Prozeßorientierung der Norm eingegangen. Zunächst wird grundsätzlich der prozeßorientierte Ansatz vorgestellt, um im Folgenden die Prozeßorientierung am Beispiel Urlaub deutlich zu machen und die einzelnen Prozeßschritte detailliert aufzuzeigen. Die Autorinnen wenden sich im vierten Kapitel (S. 33-50) der Integration als Prozeß und ihrer Prozeßschritte zu. Das fünfte Kapitel (S. 51-65) trägt den Titel „Kunden interkultureller Arbeit“. Dem Thema wird sich als Problemfeld angenähert (S. 51). Bezugspunkt der folgenden Ausführungen sind die „direkten Kunden“ der interkulturellen Arbeit – die Migrantinnen und Migranten (S. 51). Mit diesem enggefaßten Blickwinkel werden die Themen politische Partizipation, Wirtschaftsfaktor, Bildung als Ware und Kunden des Dienstleistungssektors diskutiert. Hieran anschließend wird im sechsten Kapitel (S. 65-79) die Bedeutung der Kundenzufriedenheit untersucht. Zunächst wird generell klargestellt, daß die Integration alle betreffe – insbesondere durch und in Politik, Wirtschaft bzw. Unternehmen, Bildung und Dienstleistung (S. 66f.). Weiterhin auf die letztgenannten vier Bereiche bezugnehmend folgt eine Analyse zur Unzufriedenheit, Vermeidung von Unzufriedenheit und Zufriedenheit bei den Kundinnen und Kunden.

Der zweite Abschnitt (S. 79-145) ist ebenfalls in sechs Kapitel unterteilt. Im ersten Kapitel (S. 79-87) wird sich mit der Bedeutung der Dokumentation in interkultureller Arbeit auseinander gesetzt. Hierbei wird

zum einen die Dokumentation als Baustein des Qualitätsmanagementsystems vorgestellt und zum anderen die Frage aufgeworfen, was Dokumente interkultureller Arbeit sind. Im nächsten Kapitel (S. 87-101) steht die Verantwortung der Leitung in der interkulturellen Arbeit im Zentrum der Betrachtung. Hierbei geht es nicht nur um Verpflichtungen, Verantwortung, Befugnis und Kommunikation und Managementbewertung, sondern schwerpunktmäßig auch um das Leitbild der Interkulturalität. Letztgenanntes wird abermals an Hand der Kategorien Politik, Wirtschaft bzw. Unternehmen, Bildung und Dienstleistung diskutiert und analysiert. „Management von Ressourcen der Interkulturellen Arbeit“ ist der Titel des dritten Kapitels (S. 102-115). Als Ressourcen im Sinne der DIN EN ISO 9001:2000 gelten Personal, Infrastruktur und Arbeitsumgebung (S. 102). In diesem Kapitel findet dementsprechend eine Analyse dieser Ressourcen im Zusammenhang mit Interkulturalität statt (interkulturelle Kompetenz des Personals, interkulturelle Infrastruktur und interkulturellen Arbeitsumgebung). Im vierten Kapitel (S. 115-127) beschäftigen sich die Autorinnen mit der Produktrealisierung – hier ist das Produkt die Integration. Um diese Wirklichkeit werden zu lassen, plädieren sie zur konsequenten Anwendung des PDCA-Zyklus, in dem „neue Ziele und neue Maßnahmen [...] geplant (Plan), umgesetzt (Do), überprüft (Check) und gegebenenfalls korrigiert (Act) werden“ müssen (S. 117). Ferner müssen bestimmte Anforderungen an die

Realisierung ermittelt und erfüllt werden (S. 117) sowie auf bestehende interkulturelle Kundenanforderungen eingegangen werden sollte (S. 118ff.). Weiter muß eine Form der organisierten Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden – hier den Migrantinnen und Migranten – aufgebaut werden und stattfinden (S. 124ff.). Im fünften Kapitel (S. 127-143) folgen Ausführungen zu Messung, Analyse und Verbesserung von interkultureller Arbeit. Im sechsten und letzten Kapitel (S. 143-145) schließen die Autorinnen ihre Untersuchung mit dem Ausblick ab, dass das Qualitätsmanagement anscheinend als Steuerung für die Integration fungieren könne, sowohl im Makro- als auch im Mikroprozeß. Mit solch einer Steuerungsfunktion könne ein friedliches multikulturelles Miteinander nachhaltig gesichert werden.

Mit der Studie von *Eberle-Güceli* und *Kanacher* wird ein interessanter Zusammenhang zwischen Integration und Qualitätsmanagement aufgezeigt. Die Verständlichkeit und klare Struktur des Textes hilft die komplexe Materie nicht nur nachzuvollziehen, sondern auch handlungsleitend werden zu lassen. Es ist den Autorinnen gelungen, einen praxisorientierten Leitfaden für die Anwendung von Qualitätsmanagement bei der Integration von Migrantinnen und Migranten zu erstellen, der durchaus aber auch ausgedehnt werden kann auf alle Menschen mit Migrationshintergrund oder andere Minderheitsgruppen.

Inken Baumgartner

„Korruption verletzt die Armen“ – Die Vereinten Nationen erweitern ihre Strategie gegen Korruption

Kathrin Horn/Norman Weiß

Inhaltsübersicht

- I. Aktualität des Themas
- II. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)
- III. Was wird unter Korruption verstanden?
- IV. Korruption und Menschenrechte
- V. Ausblick

Das am 14. Dezember 2005 in Kraft getretene Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption¹ markiert eine wichtige Wegmarke im Kampf gegen die Korruption auf der ganzen Welt. Das Phänomen der Korruption besteht freilich weiterhin, es hat erschreckende Ausmaße angenommen, untergräbt die jeweilige Rechtsordnung und enthält letztendlich der jeweiligen Bevölkerung Ressourcen vor.² Korruptionsbekämpfung sollte heute daher auch das Ziel haben, die Menschenrechte zu schützen.

I. Aktualität des Themas

Mit dem Ziel, das Verständnis von „Good Governance“ zu fördern, das zur Korruptionsbekämpfung hinsichtlich der Unter-

stützung und des Schutzes der Menschenrechte beitragen kann, wurde vom 8. bis 9. November 2006 in Warschau die „Konferenz der Vereinten Nationen zu Anti-Korruptions-Maßnahmen, good governance und Menschenrechten“ veranstaltet.³ Diese wurde vom Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) initiiert. Sie steht in Zusammenhang mit dem gemeinschaftlich von OHCHR und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) veranstalteten Seminar, welches im September 2004 in Seoul stattfand und sich ebenfalls mit den Themen „Good Governance“ und der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte befaßte. Die Konferenz sollte die Möglichkeit zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch bieten, indem die Verbindung zwischen Korruption, Menschenrechten und „Good Governance“ aufgezeigt werden sollte. Unter anderem untersuchten die Konferenzteilnehmer auch die Auswirkungen von Korruption auf die Menschenrechte.

Denn Korruption, so heißt es in einem Hintergrundpapier des OHCHR zu dieser Konferenz, wirkt sich – teilweise durch vermittelnde „Governance“-Faktoren – vielfältig auf Menschenrechte aus. Menschenrechte sind unteilbar und miteinander verbunden, so daß sich die Folgen korrumpierten Regierens auf alle Menschenrechte auswirken.⁴

¹ United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), UN-Dok. A/RES/58/4, Annex (auch enthalten in UN-Dok. A/58/422).

² Vgl. Britta Bannenber, Gesamtgesellschaftliche Strategien gegen Korruption, in: Martin H.W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, 2003, S. 361-381; und die Beiträge in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung (Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte Bd. 35/2005), 2005.

³ Informationen zur Konferenz finden sich unter <http://www.ohchr.org/english/issues/development/governance/Warsawconference.htm> (diese und alle anderen Internetseiten besucht am 1. Dezember 2006).

⁴ UN-Dok. HR/POL/GG/SEM/2006/2.

Mit einer ähnlichen Zielsetzung wurde unter dem Motto "Towards a Fairer World: Why is corruption still blocking the way?" die 12. Internationale Konferenz gegen Korruption (IACC) vom 15. bis 18. November 2006 in Guatemala-Stadt veranstaltet.⁵ Seit 1983 bringt die alle zwei Jahre stattfindende Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat von Transparency International Expertinnen und Experten zusammen, um Ideen, Informationen und Strategien im Kampf gegen die Korruption auszutauschen. Im Rahmen dieser Konferenz wurde ein sehr aktueller Bezug zwischen dem Phänomen der Korruption und den hiermit verbundenen Menschenrechtsverletzungen hergestellt.

In der Abschlusserklärung der Konferenz⁶ heißt es, daß auf diesem Gebiet die Forschung weiter vorangetrieben werden und der Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind, verbessert werden muß. Außerdem muß der Durchführung und der Kontrolle von Programmen zur Korruptionsbekämpfung sowie dem Schutz der Menschenrechte wesentlich mehr Beachtung geschenkt werden.

II. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

Die Generalversammlung verabschiedete mit ihrer Resolution 58/4 vom 31. Oktober 2003 den Text des Übereinkommens, der anschließend zur Ratifikation aufgelegt wurde. Vorangegangen waren mehrere Erklärungen und rechtlich nicht verbindliche Instrumente,⁷ die aber trotzdem poli-

tisch relevant sind, da sie die internationale Haltung zum Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung widerspiegeln. Inzwischen haben 79 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. Erwähnenswert ist, daß auch regionale Wirtschaftsorganisationen ratifizieren können, nachdem mindestens eines ihrer Mitglieder dies getan hat. Dementsprechend hat die Europäische Gemeinschaft das Übereinkommen ratifiziert.

Als Konventionsorgan fungiert gemäß Art. 63 UNCAC eine Konferenz der Vertragsstaaten, die es durch regelmäßige Konsultationen unternehmen soll, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zur und ihre Fähigkeiten bei der Korruptionsbekämpfung zu erhöhen. Das erste Treffen ist für die Zeit vom 8.-14. Dezember 2006 in Jordanien terminiert. Ein von Transparency International vorgelegter Fortschrittsbericht fordert die Vertragsstaatenkonferenz dazu auf, einen systematischen „Follow-up“-Mechanismus einzurichten.⁸

Diese Konvention stellt das erste rechtlich verbindliche, globale Instrument zu Korruptionsbekämpfung dar, welches die Ächtung der Korruption als einen wesentlichen Bestandteil der internationalen Rechtsordnung festlegt. Erreicht werden soll das durch ein klares Bekenntnis der Vertragsstaaten zum Verbot der Korruption. Hierzu gehört auch, daß die Prinzipien Integrität, Verantwortlichkeit und ordnungsgemäße Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und Gelder etabliert werden.

Operativ wirken soll das Übereinkommen einerseits durch umfassende Maßnahmen

⁵ Informationen zur Konferenz finden sich unter <http://www.12iacc.org/>.

⁶ "Towards a Fairer World: Why is Corruption Still Blocking the Way?" Values Are Central to the Fight against Corruption, abrufbar unter <http://www.12iacc.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=106>.

⁷ Zum Beispiel: United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, abrufbar unter www.uncjin.org/Documents/corrupt.htm; International Code of Conduct for Public Officials

(1996), abrufbar unter: www.un.org/depts/german/gv-51/band1/51bd1-anh2.pdf; Action against corruption and bribery in international commercial transactions; Resolution on an effective legal instrument against corruption; Resolution on Preventing and Combating Corrupt Practices and Illegal Transfer of Funds and Repatriation of such Funds to the countries of origin.

⁸ Report on Follow-up Process for UN Convention against Corruption, abrufbar unter: http://www.transparency.org/content/download/11929/112476/file/UNCAC_Monitoring_Report_english.pdf

auf der staatlichen Ebene. So legt das Übereinkommen sein Hauptaugenmerk darauf, daß die Staaten neben umfangreichen präventiven Maßnahmen auch gesetzliche Schritte zur Bestrafung von Bestechung eigener oder ausländischer Beamter, Unterschlagung und Veruntreuung von Geldern sowie Geldwäsche unternehmen. Andererseits zielt das Übereinkommen darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Regierungen, gerade auch bei der Prävention, zu erleichtern.

III. Was wird unter Korruption verstanden?

Das UN-Übereinkommen liefert keine knappe Definition von Korruption, sondern fächert in den Verbrechenstatbeständen seiner Artikel 15-25 verschiedene Begehungsmöglichkeiten auf, die von den Staaten durch nationale Strafvorschriften umzusetzen sind. Hierzu zählen unter anderem Bestechung, Bestechlichkeit (jeweils im öffentlichen und im privaten Sektor) sowie Geldwäsche und Einflußnahme auf die Justiz.

Nach der Definition von Transparency International ist Korruption der Mißbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.⁹ Korruption reicht ausweislich der Beobachtungen von Transparency International von der Gelegenheitskorruption über Korruptionshandlungen, durch die behördliche Genehmigungen erlangt werden, bis hin zu regelmäßigen Schmiergeld-Zahlungen, und betrifft Ein-

zelpersonen genauso wie kriminelle Netzwerke. Korruption in ihren verschiedenen Erscheinungsformen beginnt bei Zahlungen kleinerer Beträge z.B. an untergeordnete Behördenmitarbeiter, um eine Leistung zu erhalten (der Begriff Schmiergeld wird dabei auch für „große“ Bestechungszahlungen verwendet). Sie endet bei der Käuflichkeit politischer Entscheidungen,¹⁰ welche den Mißbrauch einer Machtposition für private Interessen (hauptsächlich der Interessen von Lobbyisten) beinhaltet, besonders wenn Politiker selbst als Lobbyisten tätig sind.

Neben diesen Formen der Korruption gibt es beispielsweise noch die Bestechung in der öffentlichen Verwaltung, häufig durch eine wettbewerbswidrige Ausschaltung der Konkurrenz etwa durch manipulierte Ausschreibungsbedingungen, wie auch die längerfristig angelegten Korruptionshandlungen im Rahmen krimineller Netzwerke. Ungehemmte Korruption führt dazu, daß immer weniger Leistung für immer mehr Geld erbracht wird.

Dementsprechend wird Korruption auch von der Weltbank als eine der größten Gefahren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bezeichnet, deren Auswirkungen im besonderen die Armen der Welt betreffen.¹¹

UN-Generalsekretär *Kofi Annan* sprach sich anlässlich der Annahme der Anti-Korruptions-Konvention durch die Generalversammlung ebenfalls in diesem Sinne aus:

„Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a government’s ability to provide basic services, feeding inequality and injustice,

⁹ Für den Corruption Perceptions Index (CPI) definiert Transparency International (TI) wie folgt: „The TI CPI focuses on corruption in the public sector and defines corruption as the abuse of public office for private gain. The surveys used in compiling the CPI ask questions that relate to the misuse of public power for private benefit, for example bribery of public officials, kickbacks in public procurement, embezzlement of public funds) or questions that probe the strength of anti-corruption policies, thereby encompassing both administrative and political corruption.“ Zu finden unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006/faq#general2.

¹⁰ Zur politischen Korruption siehe http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics.

¹¹ So nachzulesen in einem Strategiepapier der vom Weltbankinstitut eingerichteten „Governance-Gruppe“, abzurufen unter <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205638/00-intro.pdf>.

and discouraging foreign investment and aid.”¹²

Auch die Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte stellt in ihrem Leitlinienentwurf “Extreme poverty and human rights: the rights of the poor”¹³ diese Verbindung an mehreren Stellen her (Ernährung, Gesundheit, Wohnung).

IV. Korruption und Menschenrechte

Laut dem “UN Office on Drugs and Crime” werden jährlich über 1 Billion US\$ an Bestechungsgeldern gezahlt, ein Umstand, der die Möglichkeiten der Regierungen, den eigenen Staatsbürgern grundlegende Hilfsmitteln und Leistungen bereitzustellen, erheblich vermindert.¹⁴ Ferner bedeutet das Vorhandensein von Korruption nach Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), daß politische Programme wie Armutsbekämpfung und Entwicklung in ihrer Ausführung behindert und untergraben werden. Die Entwicklungschancen der hiervon betroffenen Länder werden ebenfalls erheblich geschwächt. Daß in diesen Fällen die Ausgaben für Bildung und Gesundheit seitens der Staaten geringer ausfallen, ist demnach als Folgeerscheinung eng mit dem Phänomen der Korruption verbunden.¹⁵

Auch *Christy Mbonu* (Sonderberichterstatterin der Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte)¹⁶

zählt in ihrem Bericht “Corruption and its impact on the full enjoyment of human rights, in particular, economic, social and cultural rights”¹⁷ die durch Korruption bedingte Kapitalflucht zu einer der Hauptursachen der Armut in Entwicklungsländern.¹⁸ Unter anderem greifen anfallende Schulden die finanzielle Grundlage dieser Staaten an und verhindern oder erschweren, neben den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen, eine Gewährleistung einzelner grundlegender Menschenrechte seitens des Staates, so beispielsweise das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, wie es in Art. 11 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) festgelegt ist.

Zudem wurde in der „Erklärung von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung“ vom 4. September 2002¹⁹ wie auch im „Konsens von Monterrey der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung“ vom 22. März 2002²⁰ ausdrücklich

2004/106 vom 21. April 2004 und UN-Dok. E/CN.4/DEC/2005/104 vom 22. April 2005).

¹⁷ UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2005/18.

¹⁸ Ebenda, Nr. 39.

¹⁹ Bericht des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg (Südafrika), 26. August - 4. September 2002, UN-Dok. A/CONF.199/20, Anlage zu Resolution 1, Nr 19: „Wir verpflichten uns aufs neue, unsere Anstrengungen gezielt und mit Vorrang auf die Bekämpfung der weltweiten Bedingungen zu richten, welche die nachhaltige Entwicklung unserer Bevölkerungen schwer bedrohen und zu denen chronischer Hunger, Mangelernährung, ausländische Besetzung, bewaffnete Konflikte, Probleme im Zusammenhang mit unerlaubten Drogen, organisierte Kriminalität, Korruption, Naturkatastrophen, unerlaubter Waffenhandel, Menschenhandel, Terrorismus, Intoleranz und Aufstachelung zu rassistisch, ethnisch, religiös oder anderweitig motiviertem Hass, Fremdenfeindlichkeit sowie endemische, übertragbare und chronische Krankheiten, insbesondere HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose zählen.“

Abrufbar unter: www.un.org/Depts/german/conf/jhnsbrg/a.conf.199-20.pdf.

²⁰ Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey (Mexiko), 18.-22. März 2002, UN-Dok. A/CONF.198/11, Anlage zu Resolution 1, Nr. 13: „Dem Kampf gegen Korruption auf allen Ebenen

¹² Unter: http://www.unodc.org/unodc/speech_2003-10-31_1.html.

¹³ Annex zu Resolution 2006/9 vom 24. August 2006, in: UN-Dok. A/HRC/Sub.1/58/36.

¹⁴ Informationen des UNODC sind abrufbar unter: www.unodc.org/pdf/facts_E.pdf.

¹⁵ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Recht - Demokratie - Frieden, Politik für Entwicklung, 2003, S. 76ff., abrufbar unter: www.bmz.de/de/service/infotothek/buerger/Recht.pdf.*

¹⁶ Das Mandat wurde begründet und verlängert durch zwei Entscheidungen der Menschenrechtskommission (UN-Dok. E/CN.4/DEC/

anerkannt, daß Korruption eine der großen Gefahren für die nachhaltige Entwicklung darstellt. Sowohl der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg als auch der sog. Konsens von Monterrey sind Konferenzen der Vereinten Nationen, die veranstaltet wurden, um die Armut in der Welt zu beseitigen, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erzeugen und die nachhaltige Entwicklung zu fördern. Beide Konferenzen stehen in engem Zusammenhang mit der ebenfalls unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen veranstalteten Konferenz über die Umwelt des Menschen (5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm) sowie der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (3. bis 14. Juni 1992).

Auf der „Konferenz der Vereinten Nationen zu Anti-Korruptions-Maßnahmen, good governance und Menschenrechten“ wurde klargestellt, daß Korruption nicht nur zu Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte führt, sondern daß auch die Gewährleistung bürgerlicher und politischer Rechte durch Korruption beeinträchtigt werden kann. Wahlbetrug und korruptes Verhalten bei der Finanzierung politischer Parteien sind konkrete Beispiele hierfür. Auch wenn das Rechtssystem eines Staates direkt durch bestechliche Richter, Anwälte und Polizeibeamte etc. von Korruption betroffen ist, können weitere Rechte, wie das Recht auf Gleichbehandlung vor dem Gesetz sowie das Recht auf ein faires Verfahren kaum noch gewährleistet werden. Der Rahmen für die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte wird hierdurch erheblich geschwächt.

Ein Zusammenhang zwischen korruptem Handeln und der Verletzung von einzelnen

kommt Priorität zu. Korruption stellt ein schwerwiegendes Hemmnis für die effektive Mobilisierung und Allokation von Ressourcen dar und entzieht diese den Aktivitäten, die für die Armutsbekämpfung und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unabdingbar sind.“ Auszugsweise Übersetzung des Dokuments abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/conf/ac198-11.pdf>.

Menschenrechten wird zunehmend gesehen,²¹ nicht zuletzt, weil Korruption unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit²² besonders gut gedeiht und die Staaten weiter schwächt.

Am 31. Januar 1999 schlug *Kofi Annan* während des Weltwirtschaftsforums in Davos den sogenannten Global Compact vor. Im Global Compact enthalten sind 10 Prinzipien aus den Bereichen des Menschenrechtsschutzes, der Arbeitsnormen, des Umweltschutzes und der Korruptionsbekämpfung.²³ Inhaltlich bezieht sich das Prinzip 10 auf die Bekämpfung von Korruption, es umfaßt die „Selbstverpflichtung, Korruption in allen Formen, einschließlich Erpressung und Bestechlichkeit, zu begegnen“²⁴. Die Vereinten Nationen agieren hier als Koordinator und Vermittler und beziehen alle maßgeblichen gesellschaftlichen Akteure mit ein, um die Verwirklichung der Ziele zu erreichen.²⁵

21 Die von der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) herausgegebene Zusammenstellung von Initiativen stützt diesen Befund: *Frank Bliss*, Institutionen und Initiativen in der Korruptionsprävention, Übersicht über internationale und nationale, staatliche und nicht-staatliche Institutionen, Initiativen und Web-Ressourcen im Bereich Korruptionsprävention, 2004, abrufbar unter <http://gtz.de/de/dokumente/de-initiativen-der-korruptionspraevention.pdf>.

22 Hierzu: *Ulrich Schneckener* (Hrsg.), States at Risk, Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem (SWP-Studie S/43), 2004, abrufbar unter http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1708.

23 Einführend: *Manuel Fröhlich*, Globaler Pakt, Wirtschaftswelt und die Vereinten Nationen (UN Basis Informationen), 2002, abrufbar unter: <http://www.dgvn.de/pdf/bi-globalpakt.pdf>.

24 Abrufbar unter: www.globalcompact.org/Languages/german/de-factsheet-globalcompact.pdf.

25 Hierzu auch: *Brigitte Hamm*, Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.): Bilanz ein Jahr nach dem Millennium - Reformkonzepte und deren Implementierung (Potsdamer UNO-Konferenzen Band 2), 2001, 49-61.

V. Ausblick

Der Ansatz des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption ist eine von Präventions- und Aufklärungsmaßnahmen begleitete strafrechtliche Bekämpfung aller Formen von Korruption im privaten und öffentlichen Sektor. Damit trägt das Übereinkommen dem Umstand Rechnung, daß die Debatte um die Korruptionsbekämpfung ihren Schwerpunkt inzwischen verlagert hat. Standen zunächst die Auswirkungen von Korruption im Mittelpunkt, konzentriert sie sich nun auf dem immer dringender werdenden Bedarf nach rechtlichen Instrumenten, um Korruptionsbekämpfung, egal auf welcher Ebene, effektiv durchsetzen zu können.²⁶

Im Rahmen dieser Gewichtsverlagerung gewinnt die staatliche Kooperation, auch im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, mehr

und mehr an Bedeutung. Der rasche Anstieg der an das Übereinkommen gebundenen Staaten und die Ratifikation durch die Europäische Gemeinschaft²⁷ haben die Chancen für eine effiziente Umsetzung deutlich erhöht.

Ein unabhängiges Rechtssystem, Pressefreiheit und vor allem auch Transparenz im Politikbereich sind unabdingbar für eine erfolgreiche Umsetzung der Konvention gegen Korruption.²⁸ Diese enthält zwar kein „Recht auf Freiheit von Korruption“, doch ihre Umsetzung sichert Strukturen, die für die Gewährleistung der Menschenrechte unverzichtbar sind. Das Übereinkommen trägt auf diese Weise dazu bei, den Menschen den ungestörten Genuß ihrer Rechte in einem funktionierenden Gemeinwesen zu ermöglichen.

²⁶ Vgl. Fn. 17, Nr. 43.

²⁷ Zu deren Politik vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss - Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption, KOM/2003/0317 endg.

²⁸ Mit Blick auf Deutschland vgl. *Britta Bannenberg*, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse (BKA Band 18, Reihe Polizei und Forschung), 2002.

Debatte um aktive Sterbehilfe – Gründung der Sterbehilfeorganisation DIGNITATE-Deutschland

Kathrin Horn

Die Diskussion um Fragen der Sterbehilfe wurde in Deutschland durch die Gründung des Vereins „DIGNITATE Deutschland – Menschenwürdig leben – Menschenwürdig sterben“ am 26. September 2005 in Hannover erheblich verstärkt.

I.

Das schweizerische Vorbild, DIGNITAS, existiert bereits seit 1998 und ist in der Eidgenossenschaft rechtlich und politisch akzeptiert. Die Organisation beruft sich hauptsächlich Artikel 115 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, wonach demjenigen eine Bestrafung mit Zuchthaus oder Gefängnis droht, der „[...] aus selbstsüchtigen Beweggründen jemanden zum Selbstmorde verleitet oder ihm dazu Hilfe leistet [...]“ DIGNITAS legt Artikel 115 so aus, daß somit derjenige, der Sterbehilfe aus keinerlei selbstsüchtigen Motiven leistet, straffrei bleibt.

DIGNITATE-Deutschland sieht seine Aufgabe darin, das Selbstbestimmungsrecht des Menschen auch bei seinem Tod durchzusetzen. Entsprechende Möglichkeiten werden durch die Organisation in Form von Sterbevorbereitung, Sterbebegleitung sowie Freitodhilfe geboten. Weiterhin gehört auch die Durchsetzung von Patientenverfügungen gegenüber Kliniken und Ärzten zu den Aufgabenbereichen der Organisation.

II.

Die Debatte in Deutschland über die Zulässigkeit organisierter Sterbehilfe wurde insbesondere in Niedersachsen forciert. Die niedersächsische Justizministerin *Elisabeth*

Heister-Neumann (CDU) setzte sich verstärkt für ein Verbot von Sterbehilfeorganisationen ein, indem sie versuchte, die Einsetzung eines neuen § 217 StGB durch eine Bundesratsinitiative zu erwirken, welcher die „geschäftsmäßige Förderung der Selbsttötung“ strafbar machen würde. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch an der strikten Weigerung ihres Koalitionspartners, der FDP, einem generellen Verbot der Sterbehilfe zuzustimmen.¹

Auch die gemeinsame Stellungnahme der niedersächsischen Landesbischofin *Margot Käßmann* und der (damaligen) Sozialministerin *Ursula von der Leyen* zeigt eine durchweg ablehnende Haltung gegenüber der organisierten aktiven Sterbehilfe in Deutschland:

„Unser Ziel muß es sein, die Hospizbewegung und die Palliativversorgung zu stärken, ... Wir brauchen eine starke Palliativversorgung, damit es uns als Gesellschaft gelingt, sterbende Menschen schmerzfrei und würdevoll in den Tod zu schicken.“²

Mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs der Länder Saarland, Thüringen und Hessen zum Verbot der geschäftsmäßigen Vermittlung von Gelegenheiten zur Selbsttötung³ wird auf diese Diskussion reagiert.

¹ *Kerstin Burkschart*, Zwei Weltbilder – Niedersachsen und die Sterbehilfe, in: Das Parlament, Nr. 07/13. Februar 2006, abrufbar unter: www.bundestag.de/dasparlament/2006/07/inland/004.html (zuletzt besucht am 5. Oktober 2006).

² Abrufbar unter: www.dignitas.ch/we/WeitereTexte/RechtlicheAspekte.pdf, S. 6 (zuletzt besucht am 4. Oktober 2006).

³ Bundesratsdrucksache 230/06 vom 27. März 2006: Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der

Ziel der intendierten Neuregelung ist es, dieser Entwicklung in Deutschland einen rechtlichen Rahmen zu geben. Nach diesem Antrag soll das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben, welches auch die eigenverantwortliche Selbsttötung, den Versuch oder die Teilnahme daran mit einschließt, nicht eingeschränkt werden. Jedoch lasse sich aus dem in Artikel 2 EMRK garantierten Recht auf Leben oder aus Artikel 3 EMRK, dem Verbot einer erniedrigenden und unmenschlichen Behandlung, nicht schließen, daß damit auch ein Recht besteht, durch die Beihilfe von Dritten zu sterben.

Ein besonderes Problem wird in dem Angebot der schnellen und effizienten Abwicklung des Suizids gesehen, welche die Beratung im Hinblick auf Alternativmöglichkeiten wie etwa die Versorgung durch Hospize oder Palliativmedizin vernachlässigt. Auch die Möglichkeit der Annahme eines solchen Angebotes für Menschen ohne unheilbare Krankheiten oder psychische Störungen etc. wird in dem Gesetzesentwurf als nicht annehmbar betrachtet. Die Länder sehen hierin eine „Gefahr der Kommerzialisierung von Selbsttötungen“, da hinter dieser Art der organisierten Sterbehilfe Geldforderungen in Form von Mitgliedsbeiträgen sowie Zahlungen für Einzelleistungen stehen.

Demzufolge liegt die Forderung des Gesetzesantrags lediglich in der Schaffung eines neuen Straftatbestandes, dem der geschäftsmäßigen Vermittlung oder Verschaffung von Gelegenheiten zur Selbsttötung (§ 217). Geschäftsmäßig im Sinne des vorgeschlagenen § 217 handelt dann derjenige, der beabsichtigt die Freitodhilfe zu wiederholen oder diese bereits zum wiederholten Mal geleistet hat. Ohne Bedeutung ist dabei die Frage der Erwerbsabsicht.

Der bereits bestehende § 216 (Tötung auf Verlangen) StGB soll weiterhin unverändert bleiben.

geschäftsmäßigen Vermittlung von Gelegenheiten zur Selbsttötung.

Der Entwurf der drei Länder bezieht sich dabei unter anderem auf das Urteil des BGH vom 14. August 1963 zur freien Willensbildung eines Suizidenten⁴ sowie auf den Beschluß des OLG München vom 31. Juli 1987⁵. Die Rechtsprechung untersucht jeweils im Einzelfall, ob eine Fremd- oder Selbstverfügung vorlag.

Der Gesetzesentwurf stellt nun folgende Forderung:

„Verbot von Organisationen, deren Anliegen es ist, vielen Menschen eine schnelle und effiziente Möglichkeit zum Suizid zu verschaffen, ohne dabei die Rechtmäßigkeit heutiger Sterbehilfe substantiell zu verändern, Verhinderung eines Sterbetourismus ins Ausland, Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Vermittlung oder Verschaffung von Gelegenheiten zur Selbsttötung; Änderung der Inhaltsübersicht zum Sechzehnten Abschnitt und Anfügung eines § 217 Strafgesetzbuch.

Dem Bund entstehen keine Kosten, den Ländern entsteht ein geringfügig erhöhter Strafverfolgungs- und Strafvollzugsaufwand.“

Zu diesem Entwurf liegt bisweilen lediglich eine Stellungnahme des Landes Bayern, in welchem ein Vertagungsantrag gestellt wurde, vor. Vorherrschend ist hier eine eher kritische ablehnende Haltung gegenüber einem Vorschlag, der die geschäftsmäßige Vermittlung zum Inhalt hat.

Das Gesetzgebungsverfahren ist damit bis auf weiteres ins Stocken geraten.

III.

Zu dem Thema des organisierten Suizides hat der Nationale Ethikrat am 13. Juli 2006 Stellung bezogen. Einigkeit bei der ethischen Bewertung herrscht hier lediglich darin, daß die organisierte Beihilfe zum Suizid nicht wünschenswert sei. Der Großteil der Mitglieder des Ethikrates lehnt die-

⁴ BGHSt 19, 135.

⁵ OLG München (1 Ws 23/87), in: NJW 1987, S. 2940ff.

se Form generell ab, da sie in der Herabsetzung der gesellschaftlichen Tabuisierung des Suizides die Gefahr sehen, daß „die Gesellschaft ihren Schutzauftrag gegenüber suizidgefährdeten Menschen nicht mehr in der gebotenen Weise erfüllen“⁶ kann.

Von einigen Mitgliedern wird jedoch auch die Meinung vertreten, daß die organisierte Sterbehilfe nur insoweit verboten werden sollte, wie sie als illegitim angesehen wird. Ansonsten könnte sie „die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Suizidbeihilfe erhöhen und gewährleisten, dass die Patienten angemessen betreut werden.“⁷

Weiterhin findet sich in den Thesen zum Gutachten von *Torsten Verrel* (vorgelegt auf dem 66. Deutschen Juristentag in Stuttgart, September 2006) u.a. der Vorschlag, daß sich die Einführung eines neuen Straftatbestandes - der „Mitwirkung am Suizid aus Gewinnsucht“ - anbieten würde, um einer Kommerzialisierung der Suizidbeihilfe entgegenzuwirken.⁸

Der Deutsche Juristentag hat hierzu die folgenden Beschlüsse gefaßt:

Es empfiehlt sich, einen neuen Straftatbestand der „Förderung der Selbsttötung“ einzuführen bei Handeln aus Gewinnsucht und bei Ausbeutung einer Zwangslage in Bereicherungsabsicht. Abgelehnt wurde hingegen die Strafbarkeit bei geschäftsmäßiger Vermittlung oder geschäftsmäßiger Verschaffung einer Gelegenheit zur Selbsttötung in Förderungsabsicht.⁹

IV.

Die Diskussion zu diesem wichtigen Thema wird auch dann weitergehen, wenn es zu einer gesetzlichen Regelung der organisierten Sterbehilfe gekommen sein sollte. Der Blick auf die Geschichte des § 218 StGB¹⁰ vermag Einsichten über die Steuerungskraft gesetzlicher Regelungen und über die Halbwertszeit von gesellschaftspolitischem Konsens zu vermitteln.

⁶ Stellungnahme des Nationalen Ethikrates am 13. Juli 2006, Selbstbestimmung und Fürsorge am Lebensende, abrufbar unter: www.ethikrat.org/stellungnahmen/pdf/Stellungnahme_Sterbebegleitung.pdf, S. 49 (zuletzt besucht am 13. Oktober 2006).

⁷ Nationaler Ethikrat, (Fn. 6), S. 50

⁸ Abrufbar unter: wwwuser.gwdg.de/~ukee/66_DJT_Thesen.pdf, S. 24-28 (zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2006).

⁹ Beschlüsse des 66. Deutschen Juristentages, Stuttgart, 19. bis 22. September 2006, C.IV.3, unter <http://www.djt.de/index.php> abrufbar.

¹⁰ Einen guten Überblick gibt *Michael W. Lippold*, Schwangerschaftsabbruch in der Bundesrepublik Deutschland, Sachstandsbericht und kritische Würdigung aus theologisch-ethischer Perspektive, 2000.

Informationen
aus dem MenschenRechtsZentrum
der Universität Potsdam

Neuerscheinungen

Erschienen sind:

Andreas Haratsch, Die Geschichte der Menschenrechte (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 7), 3. Auflage 2006, 86 Seiten.

Das Heft kann über sekremrz@rz.uni-potsdam.de zum Preis von 8,75 € bestellt werden.

Die Dokumentation des Expertengespräches „Menschenrechtsbindung bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte“, das das MRZ am 26. September 2006 durchgeführt hat, ist inzwischen erschienen und unter den Internetadressen

<http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2006/1047/>

und

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-10471>

abrufbar.

In Vorbereitung

Dominik Steiger, Extraordinary Renditions: Der Fall El Masri. Habeas corpus und Folterverbot (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 14), 2007, ca. 130 Seiten.

Marten Breuer, Protokoll Nr. 14 zur EMRK, (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 15), 2007, ca. 100 Seiten.

Auswärtige Lehrtätigkeit

Dr. *Norman Weiß* hat am 11. September 2006 in Frankfurt/Oder eine Vorlesung zum Thema „Public International Law Foundations of Human Rights Protection“ gehalten. Diese war Teil des von der Europa-Universität Viadrina veranstalteten Sommerkurses „The European System of Human Rights Protection“.

Prof. Dr. *Eckart Klein* hat vom 16. bis zum 18. November und vom 14. bis zum 16. Dezember 2006 an der juristischen Fakultät der Universität Paris-X Nanterre einen Kurs zum Thema „Staatsrecht III“ abgehalten.

Drittmittelprojekt „Teaching Human Rights in Europe“ – Symposium

Vom 26. bis zum 28. Oktober 2006 veranstalteten die drei von der VolkswagenStiftung geförderten Wissenschaftlerinnen Dr. *Claudia Mahler*, Dr. *Anja Mihr* und Dr. *Reetta Toivanen* an der Humboldt-Universität zu Berlin eine Konferenz, auf der sie die Ergebnisse ihres dreijährigen Forschungsprojekts mit internationalen Expertinnen und Experten diskutierten. Die Anwesenden aus Wissenschaft und Praxis tauschten Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus.

Referendarstation/Praktikum

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendarinnen und -referendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im MRZ ableisten. Interessierte richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. Eckart Klein.

Auch Praktikantinnen und Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer, Kenntnisstand und schriftlicher Ausdrucksfähigkeit ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich. Auf unseren Internetseiten finden sich weitere Informationen und Arbeitsproben aus früheren Praktika (<http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/praktikum.htm>). Interessierte richten ihre Bewerbungen bitte an Dr. phil. Anne Dieter.

Bewerbungen für das Wintersemester 2007/2008 können jetzt eingereicht werden; es stehen noch Plätze zur Verfügung.

Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen über 60 Mitglieder. Unter diesen finden sich Juristen, Ärzte und (Hochschul-) Lehrer aus dem In- und Ausland. Aufgabe des Vereins ist es, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam in jeder Weise durch ideelle und finanzielle Unterstützung zu fördern.

So wurden in der Vergangenheit beispielsweise mehrfach Bücherkäufe und -reparaturen finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Menschenrechte für Alle“ das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt. Später finanzierte der Verein die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in nennenswerter Höhe mit und schaffte einen leistungsfähigen PC für das Sekretariat an. Als Kooperationspartner des Leonardo-Büros Brandenburg ermöglicht er auch die Beschäftigung ausländischer Praktikanten.

Wenn Sie *Mitglied* in unserem Förderverein werden wollen, wenden Sie sich bitte an

Herrn
Rechtsanwalt Dr. Dirk Engel
„Förderverein“
Kanzlei Horn & Engel
Wilhelm-Staab-Straße 4
14 467 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 2 80 42 20. Wir schicken Ihnen gerne Informationsmaterial zu.

Möchten Sie den Verein bereits jetzt durch eine steuerlich absetzbare *Spende* fördern, so überweisen Sie diese bitte auf das Konto Nr. 491 0170 703 bei der HypoVereinsbank (Potsdam), BLZ 160 200 86.

Kalender

11. Januar 2007 **Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 - zur aktuellen Bedeutung eines Klassikertextes**

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist eines der zentralen Dokumente des internationalen Menschenrechtsschutzes; sie steht am Anfang einer beeindruckenden Entwicklung. Prof. Dr. *Markus Kotzur* von der Juristenfakultät der Universität Leipzig untersucht dieses Dokument als „Klassikertext“ und als „lebendiges Instrument“ im Rahmen der Vortagsreihe „Ausgewählte Fragen des Menschenrechtsschutzes“.

Veranstaltungsort: Universität Potsdam
Komplex Griebnitzsee
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam

Haus 1, Raum 2.32

Kontakt: MenschenRechtsZentrum
Sekretariat

Telefon: 03 31-9 77 34 50

18. Januar 2007 **Gleichheit der Geschlechter oder Förderung von Diversity? – Leitbilder des europäischen Antidiskriminierungsrechts**

Im Rahmen der Vortagsreihe „Europarecht aus Frauensicht: Stand und Perspektiven“ referiert *Andrea Eriksson* von der Freien Universität Berlin.

Veranstaltungsort: Freie Universität Berlin
Fachbereich Rechtswissenschaft
Van't-Hoff-Straße 8
14195 Berlin

Hörsaal III

Kontakt: Juniorprofessur für Öffentliches Recht und Gleichstellungsrecht
Telefon: 0 30 - 83 85 20 13

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo:
der erste Fall vor dem Internationalen Strafgerichtshof

Den Haag: Mit dem Beginn der öffentlichen Anhörungen im Fall des mutmaßlichen kongolesischen Milizenführers am 9. November 2006 wurde das erste Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) eröffnet. Das ständige Gericht zur Ahndung schwerster Völkerrechtsverbrechen wurde 1998 durch einen internationalen Vertrag, das Römische Statut, errichtet, welches 2002 nach der sechzigsten Ratifikation in Kraft trat. Heute haben 103 Staaten das Statut ratifiziert, darunter auch Deutschland als einer der wichtigsten Initiatoren und Unterstützer des Gerichts. Unter Beachtung des Grundsatzes des Vorrangs nationaler Strafverfahren können vor dem IStGH Individuen angeklagt werden, die die Straftatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen verwirklicht haben. Bis heute wurden an den Chefankläger des Gerichts, den Argentinier *Luis Moreno-Ocampo*, vier Sachverhalte herangetragen, in drei Fällen hat dieser ein Ermittlungsverfahren eröffnet. Hierbei handelt es sich um mutmaßliche Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Uganda, Darfur/Sudan und der Demokratischen Republik Kongo.

Nun wurde gegen den ehemaligen Anführer der Kongolesischen Befreiungsarmee, *Thomas Lubanga Dyilo*, das Vorverfahren eröffnet. Der ehemalige Milizenchef muss sich gegen den Vorwurf der Rekrutierung und des Kampfeinsatzes von Kindersoldaten verteidigen, nach Artikel 8 IStGH-Statut ein Kriegsverbrechen. In den bis zum 28. November 2006 angesetzten Anhörungen muß der Chefankläger substantiiertes Beweismaterial für die Untermauerung seiner Vorwürfe gegen *Lubanga* vorbringen. Dessen Verteidiger, der Belgier *Jean Flamme*, hat die Möglichkeit, die Vorwürfe zu widerlegen und selbst Beweise vorzulegen. Spätestens 60 Tage nach Beendigung der Anhörungen wird die Kammer entscheiden, ob das vorgebrachte Beweismaterial ausreicht, um das Hauptverfahren zu eröffnen.

Ansonsten kann das Gericht die Anklage abweisen oder den Chefankläger auffordern, weitere Beweise vorzulegen. *Lubanga* selbst befindet sich seit seiner Verhaftung in Kinshasa im Januar 2006 in Untersuchungshaft in Den Haag. (*äne*)

Leipzig: Zehn Jahre Museum im Stasi-Bunker

Am 9. September 2006 konnte das Museum im Stasi-Bunker sein zehnjähriges Bestehen feiern. Das Museum im Bunker Machern ist Teil der Gedenkstätte Museum in der „Runden Ecke“. Getragen vom Bürgerkomitee Leipzig e.V. wird auf wissenschaftlicher Basis darüber informiert, welche Rolle die ehemalige Ausweichführungsstelle des Leipziger Chefs der Staatssicherheit im Spannungs- und Mobilmachungsfall gespielt hätte.

Das 5,2 Hektar große, denkmalgeschützte Gesamtgelände kann mit allen erhaltenen Bauten und Anlagen, darunter das 1.500 m² große Bunkerinnere, besichtigt werden. Die Besucher erhalten Einblicke, wie sich die Führung der Staatssicherheit auf ihre Aufgabe im Ernstfall vorbereitete. Geplant war, daß im Kriegsfall 120 hauptamtliche Mitarbeiter und zwei Verbindungsoffiziere des sowjetischen KGB dort ihre Arbeit fortsetzen sollten. (*wß*)

Bundesgerichtshof: Keine Amtshaftung für Kriegsschäden im Kosovo

Am 2. November 2006 hat der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs die Amtshaftungsklage jugoslawischer Staatsangehöriger gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Kriegsschäden im Rahmen des Kosovo-Konfliktes (1999) beendet, indem er die Revision gegen die klageabweisende Entscheidung der Vorinstanz zurückwies. Die Kläger nahmen die Bundesrepublik Deutschland für die Folgen von während des Krieges durchgeführten NATO-Luftoperationen auf die in der serbischen Kleinstadt Varvarin gelegene Brücke in Anspruch. Bei der (nach Ansicht der Kläger völkerrechtswidrigen) Zerstörung der Brücke kamen zehn Menschen ums Leben, weitere Personen wurden – teilweise schwer – verletzt. Bei sämtlichen Opfern handelte es sich um Zivilpersonen.

Ausweislich der Pressemitteilung Nr. 151/2006 des BGH sind weder völkerrechtliche noch auf deutsches Recht gestützte Ansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland gegeben:

„Ein hierauf [Amtshaftung] gestützter Schadensersatzanspruch der Kläger gegen die Bundesrepublik Deutschland scheidet im Streitfall jedenfalls daran, dass im Zusammenhang mit dem Angriff gegen die Brücke von Varvarin keine Amtspflichtverletzungen deutscher Soldaten oder Dienststellen im Sinne konkreter (schuldhafter) Verstöße gegen Regeln des humanitären (Kriegs-)Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung vorliegen.“ (wfs)

“Human being – not for sale”

Die Kampagne des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde im Jahr 2006 unter diesem Motto gestartet. Bisher fanden sechs Seminare in verschiedenen Mitgliedstaaten statt, die wie die Kampagne insgesamt dazu beitragen sollen, das Bewußtsein der Regierungen, Parlamentariern, Verwaltungen aller Ebenen, Nichtregierungsorganisationen und von Akteuren der Zivilgesellschaft über Bedeutung und Ausmaß des Menschenhandels in Europa zu stärken. Der Europarat informiert über die zahlreichen Möglichkeiten, diese moderne Form von Sklaverei zu verhindern. Die Kampagne stellt außerdem Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte der Opfer und Möglichkeiten, die Täter strafrechtlich zu verfolgen, vor. Für das Jahr 2007 sind sechs weitere Seminare geplant.

Mit der Kampagne will der Europarat eine rasche und umfassende Unterzeichnung und Ratifikation der Konvention gegen Menschenhandel erreichen, damit dieser Vertrag im Jahre 2008 in Kraft treten kann. Die Konvention sieht einen Überwachungsmechanismus vor. Das Expertengremium GRETA soll regelmäßig Berichte verfassen, in denen die Umsetzungsmaßnahmen der Vertragsparteien ausgewertet und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge gemacht werden.

Der Europarat informiert auf den unter http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/default_en.asp abrufbaren Internetseiten ausführlich über Grundlagen, Hintergründe und aktuelle Entwicklungen der Kampagne. Auch der Konventionstext kann dort eingesehen werden. (wfs)

„Menschenrechte ohne Grenzen – welche Pflichten für Deutschland?“, Fachtagung, veranstaltet vom Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland unter Beteiligung von Brot für die Welt, dem Evangelischen Entwicklungsdienst (eed) und Foodfirst Information and Action Network (FIAN) am 9. November 2006 in Berlin. (Kathrin Horm/Änne Neumeyer)

Die Verantwortung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren jenseits ihres Nationalstaates rückt zunehmend ins Zentrum der Debatte über die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Aus diesem Anlaß untersuchten die Entwicklungshilfeorganisationen Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (eed) und Foodfirst Information and Action Network (FIAN) die Verletzungen sozialer Menschenrechte, unter anderem anhand von Fallkonstellationen, in denen die Bundesregierung Einfluß hatte. Vorgestellt und diskutiert wurden auf der Tagung mögliche extraterritoriale Pflichten der Bundesrepublik Deutschland für Menschenrechtsverletzungen, insbesondere im Rahmen von Hilfsprojekten multilateraler Entwicklungsbanken.

Der erste Teil der Tagung beschäftigte sich mit den völkerrechtlichen Grundlagen und der Herausbildung von extraterritorialen Staatenpflichten. Dr. Sigrun Skogly, Direktorin des Programms für internationales Menschenrecht und humanitäres Völkerrecht der Universität Lancaster, gab einen kurzen Überblick über den Stand des internationalen Menschenrechtsschutzes. Aus der mittlerweile allgemeinen Akzeptanz der Menschenrechte und ihrer universellen Geltung, welche sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 sowie den Entwicklungszielen der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen ergibt, zog sie den Schluß, daß auch damit korrespondierende universelle Pflichten der Staaten bestehen müßten. Als Quellen für diese Pflicht, die Menschenrechte auch außerhalb der eigenen Grenzen zu beachten, verwies die Juristin auf einige Artikel der UN-Charta und des Internationalen

Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), die eine Zusammenarbeit der Staaten bei der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte festlegen. Daraus ergibt sich für Skogly zwangsläufig die Pflicht eines jeden Staates, diese Menschenrechte auch außerhalb des eigenen Staatsterritoriums zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Für Entwicklungshilfeprojekte bedeutet dies, daß Staaten die positiven und negativen Effekte dieser Maßnahmen berücksichtigen und in diesem Sinne auf eine qualitativ hochwertige Entwicklungshilfe achten müssen. Skogly setzt damit einen „Entitlement approach“ in den Vordergrund, der den Anspruch der Empfänger der Entwicklungshilfe auf Schutz ihrer sozialen Menschenrechte anerkennt und umsetzt. In dem Maße, in dem Staaten im Rahmen einer immer weiter voranschreitenden Globalisierung extraterritorial handeln können und somit in anderen Ländern Einfluß ausüben, weiten sich auch ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen über die eigenen Grenzen hinaus aus. Die sich hieraus konkret ergebenden Pflichten für Staaten lassen sich jedoch nur umsetzen, wenn internationale Kooperation und Interaktion zwischen den Staaten geachtet wird. Nach Skogly sollten Staaten einen „Do-no-harm-approach“ verfolgen, Verantwortlichkeit für die Handlungen Privater übernehmen und andere Staaten aktiv bei der Umsetzung menschenrechtlicher Standards unterstützen. Hierbei tragen „stärkere“ Staaten eine höhere Verantwortung und sollten ihren Einfluß gerade in internationalen Finanzorganisationen nutzen.

Auch Nicole Podlinski vom Evangelischen Entwicklungsdienst hob hervor, daß Staaten verpflichtet sind, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dieselbe Verpflichtung besteht ihrer

Meinung nach auch gegenüber Personen außerhalb ihres Hoheitsgebietes. Kritiker dieser Auffassung fürchten jedoch, daß dies zu einer uneingeschränkten Verpflichtung eines jeden Staates, in jedem anderen Staat Menschenrechte aktiv zu gewährleisten, führen würde. Um dem entgegenzutreten, reduziert *Podlinski* die extraterritoriale Gewährleistungspflicht deshalb lediglich auf die Pflicht zur Unterstützung anderer Staaten bei der Gewährleistung der Menschenrechte. Staaten können zum Beispiel durch ihre Mitgliedschaft in internationalen Institutionen, durch den Abschluß von bilateralen Investmentschutzabkommen oder durch ihre transnational handelnden Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen außerhalb ihrer eigenen Grenzen verantwortlich sein, so die Referentin.

Als Beispiel für eine extraterritoriale Menschenrechtsverletzung durch ein bilaterales Investmentschutzabkommen führt *Podlinski* einen Fall aus Paraguay an. Hier besaßen deutsche Staatsangehörige Grund, welchen sie jedoch weder nutzten noch bereit waren, ihn zu verkaufen. Nach Vorgaben der Agrarreform und in Umsetzung seiner Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 2 IPwskR wäre Paraguay verpflichtet gewesen, dieses Land für landlose Bauern wieder nutzbar zu machen. Aufgrund dieses Schutzabkommens mit Deutschland lehnte die Regierung dies jedoch ab mit der Folge, daß deren Rechte auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung (Art. 11 Abs. 1 IPwskR) verletzt wurden. Somit hat die Bundesrepublik Deutschland durch Abschluß des Abkommens dazu beigetragen, daß Paraguay seinen Menschenrechtsverpflichtungen nicht nachgekommen ist, während sie als Mitgliedstaat des IPwskR im Gegenteil dazu verpflichtet gewesen wäre, Paraguay bei deren Gewährleistung zu unterstützen.

Die extraterritorialen Schutzpflichten Deutschlands veranschaulichte *Podlinski* an dem Fallbeispiel des deutschen Unternehmens Bayer, das in einer Produktionsstätte in Indien Kinder beschäftigte. Als Heimatstaat des Unternehmens wäre die

Bundesrepublik Deutschland laut *Podlinski* verpflichtet gewesen, in Zusammenarbeit mit Indien gegen diese Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.

Im zweiten Teil der Tagung bezogen sich die Vorträge speziell auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen im multilateralen Kontext von Entwicklungsbanken.

Zunächst ging *Dr. Jürgen Zattler* vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) darauf ein, inwieweit sich die Weltbank in Menschenrechtsfragen als eher politischem Bereich engagieren kann. Nach Art. 2 und 4 der Satzung der Weltbank (Articles of Agreement) besteht für die Weltbank bei ihrer Arbeit das Verbot der Einmischung in politische Themen, lediglich ökonomische Aspekte sollen relevant sein. *Zattler* geht jedoch davon aus, daß die nachhaltige ökonomische Entwicklung eines Landes ohne die Gewährleistung und den Schutz von Menschenrechten nicht möglich sei. Als Eckpunkte für eine verstärkte Positionierung des Menschenrechtsschutzes in Ausführung von Entwicklungshilfeprojekten durch die Weltbank führte er zum einen die "Safe guard policies" dieser Bank an, denen zufolge keine negativen sozialen und Umwelteffekte entstehen dürfen. Zum anderen wies er auf die Entschuldungsinitiative (HIPC) des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank und auf die Standards der International Finance Corporation hin, die Menschenrechtsbezüge aufnehmen und versuchen, die "Do-no-harm-policies" noch zu erweitern. Auch das Engagement der Weltbank bei der Reform der Justizsysteme sowie die Einrichtung eines „Inspection Panels“ als Beschwerdeinstanz wertete *Zattler* als Beiträge für ein erweitertes Verständnis bezüglich des Menschenrechtsschutzes. Hieraus schloß er, daß die Weltbank zwar nicht gegen Menschenrechte verstoßen sollte, es bleibt jedoch offen, ob sich daraus auch eine Verpflichtung, diese direkt zu schützen, ableiten läßt. Die Position des BMZ zu dieser

Frage erklärte er folgendermaßen: Die Menschenrechte spielen eine integrale Rolle, um Entwicklung zu ermöglichen, hierfür müsse auch die Weltbank einen Beitrag leisten. Das BMZ erkennt die politische Dimension des Handelns der Bank an, sieht in ihr jedoch nicht die zentrale Institution, die primär für den Menschenrechtsschutz zuständig ist.

Im Anschluß daran hob *Ute Hausmann* von FIAN Deutschland die Menschenrechtsverpflichtungen der einzelnen Regierungen im Rahmen der Handlungen der Weltbank hervor. Da alle Mitglieder der Weltbank auch Mitgliedstaaten des IPwskR sind, müssen sie auch als Kooperationspartner bei allen Aktivitäten der Weltbank die Menschenrechte respektieren, schützen und gewährleisten.

Wie eine menschenrechtsgerechte Umsetzung von Projekten der Weltbank durch ein lokales Gremium kontrolliert werden kann, zeigte *Therèse Mekombe*, Vizepräsidentin des Gremiums zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Öleinnahmen im Tschad, anhand des Tschad-Kamerun-Pipeline-Projektes. Das Gremium wurde mit dem Ziel eingerichtet, die Verwendung der Entwicklungshilfefelder zu überwachen und der Öffentlichkeit transparent zu machen, und veröffentlicht Berichte, in denen mögliche Menschenrechtsverletzungen beim Bau der Pipeline festgestellt werden können.

Im letzten Beitrag berichtete *Ann-Kathrin Schneider* von International Rivers Network über die Auswirkungen eines Staudamm-Projektes in Pakistan 1997, deren Ideengeber und Hauptfinanzier die Weltbank war. Im Anschluß an den Bau des Staudamms gab es mehrere Dammbürche, in deren Folge es zur Zerstörung der Abwasserkanäle und einer damit verbundenen Versalzung der angrenzenden Felder im Indusdelta kam. Dies führte dazu, daß die Felder langfristig nicht mehr nutzbar sind. Die betroffenen Dorfbewohner legten daraufhin Beschwerde beim Inspection Panel der Weltbank ein mit dem Vorwurf, diese hätte gegen ihre eigenen „Safegu-

ards“ verstoßen. Der Untersuchungsausschuß dieser Beschwerdeinstanz legte im Juli 2006 einen Bericht vor mit dem Ergebnis, daß die Weltbank gegen sechs der zehn „Safeguards“ verstoßen hat. Dies zeigt, daß hier nicht hinreichend auf die Folgen des Projektes im Umwelt- und sozialen Bereich geachtet wurde. Bisher wurden trotz dieser festgestellten Menschenrechtsverletzungen seitens der Weltbank noch keine adäquaten Vorschläge zur Entschädigung der Betroffenen gemacht. *Schneider* sieht hierin ein aktuelles Beispiel für Menschenrechtsverletzungen internationaler Organisationen in der Vergangenheit.

Inhalt der abschließenden Diskussion waren konkrete Handlungsvorschläge für Deutschland und die mit den extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen verbundenen besonderen Herausforderungen.

Frau *Skogly* betonte in diesem Zusammenhang den großen Einfluß, den die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Weltbank hat, und die damit verbundenen Möglichkeiten, auf den Menschenrechtsschutz Einfluß zu nehmen.

Herr *Zattler* sieht eine große Chance für Deutschland, während der kommenden EU-Ratspräsidentschaft und dem Vorsitz der G8 positiv auf den Menschenrechtsschutz einzuwirken. Auch er sprach sich dafür aus, den Menschenrechtsansatz in internationalen Organisationen wie der Weltbank noch weiter zu verstärken.

Hieran anknüpfend unterstrich Frau *Mekombe* noch einmal die Rolle Deutschlands als bedeutender Geldgeber der Weltbank, die ihrer Meinung nach mehr Verantwortung für die Folgen ihrer Projekte übernehmen sollte. Weiter legte sie großen Wert auf die Transparenz derartiger Projekte, die insbesondere für die notwendige Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft Voraussetzung ist. Außerdem bemängelte sie, daß die Beachtung von Menschenrechten in einem Land zwar theoretisch Bedingung für finanzielle Zuwendungen

sein muß, diese Verknüpfung in der Praxis jedoch kaum umgesetzt wird. Zur Verbesserung fordert sie umfassende Kontrollmechanismen schon vor Beginn und während der Projekte, um diese im Falle auftretender Menschenrechtsverletzungen oder einer Verschlechterung der menschenrechtlichen Lage in dem betreffenden Land sofort abbrechen zu können.

Dr. Rolf Künnemann von FIAN International dagegen sieht den Menschenrechts-

schutz nicht als Hauptaufgabe der Weltbank, sondern primär der anderen Institutionen der Vereinten Nationen. Dennoch hat auch seiner Meinung nach die Weltbank die Pflicht, selbst Menschenrechte einzuhalten. Hier bestünden Defizite, auch durch die deutsche Seite, die durch eine Aufstockung der deutschen Kapazitäten behoben werden könnten.

Autorinnen und Autoren der Beiträge in diesem Heft:

Fabian Hemker

M.A., persönlicher Referent von Angelica Schwall-Düren, MdB, Berlin.

Kathrin Horn

Studium der Ethnologie, Rechtswissenschaften und Politologie an der Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Teresia Peyer

Ref. iur., Maîtrise en droit, mention droit international et européen (Juni 2004), derzeit Praktikum an der deutschen Botschaft in Bukarest.

Bernhard Schäfer

LL.M. (Essex), Wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM.

Inga Schulz

Rechtsassessorin, Berlin.

Norman Weiß

Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM.



ISSN 1434-2828