



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen
- Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Aufnahme des Grundrechts auf Asyl in das Grundgesetz
- Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung
- Folterprävention in Deutschland – Die neue Bundesstelle zur Verhütung von Folter

15. Jahrgang 2010 | Heft 1

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen
- Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Aufnahme des Grundrechts auf Asyl in das Grundgesetz
- Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung
- Folterprävention in Deutschland – Die neue Bundesstelle zur Verhütung von Folter

15. Jahrgang 2010 | Heft 1

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2010

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Herausgeber:

Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@uni-potsdam.de)

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann (andzimme@uni-potsdam.de)

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451 (mrz@uni-potsdam.de)

Redaktion:

Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)

Ref. iur. Maral Kashgar, LL.M.

Ref. iur. Lutz Römer

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

Inhaltsverzeichnis

Editorial	4
AUFsätze	
Andreas Zimmermann/Sara Jötten Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen	5
Eckart Klein Internationale Menschenrechtsinstrumente und extraterritoriale Staatenpflichten.....	18
Stefan Keßler Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Aufnahme des Grundrechts auf Asyl in das Grundgesetz	22
Heiko Leitsch/Vanessa Klingberg Was lange währt, wird endlich gut? Der steinige Weg bis zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK	31
Hauke Brankamp Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung	41
BERICHTE UND DOKUMENTATION:	
Sarah Mohsen Folterprävention in Deutschland – Die neue Bundesstelle zur Verhütung von Folter	51
Lutz Römer Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2009 – Teil I: Staatenberichtsverfahren	55
BUCHBESPRECHUNGEN UND LITERATURHINWEISE:	
<i>Stammler</i> , Der Anspruch von Kriegsoptionen auf Schadensersatz (Teichmann)	71
<i>El Siofi</i> , Der Westen – ein Sodom und Gomorra? Westliche Frauen und Männer im Fokus ägyptischer Musliminnen (Schielke)	74
<i>Michael Ronellenfitsch</i> , Louis L'Amour und das Völkerrecht (Weiß)	76
Autorenverzeichnis	79

Editorial

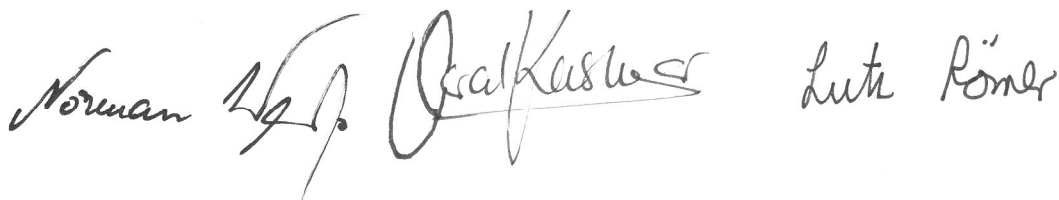
Der neue Direktor des MRZ, Prof. Dr. *Andreas Zimmermann*, eröffnet dieses Heft mit einem Beitrag zu extraterritorialen Staatenpflichten im Zusammenhang mit internationalen Friedensmissionen. Der gemeinsam mit *Sara Jötten* verfaßte Text geht auf eine Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Dezember 2008 zurück. Aus dem gleichen Anlaß hatte auch Prof. Dr. *Eckart Klein* eine Stellungnahme abgegeben, die wir hier ebenfalls veröffentlichen.

Der Beitrag von *Stefan Kefßler* knüpft an einen Aufsatz aus Heft 2/2009 an, in dem *Daniel Eberhardt* auf den Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen im Parlamentarischen Rat eingegangen war. *Kefßler* ergänzt diese Ausführungen um Überlegungen zum Grundrecht auf Asyl. *Heiko Leitsch* und *Vanessa Klingberg* stellen die Entwicklungen zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK dar und gehen dabei auf die vielfältigen Schwierigkeiten ein, die überwunden werden mussten. Die Menschenrechtsbindung von multinationalen Unternehmen ist eine besonders heikle Frage, zu deren Lösung verschiedene Ansätze verfolgt werden. Ein Weg führt über die sogenannten OECD-Guidelines, deren Implementierung durch nationale Kontaktstellen im Fokus des Beitrages von *Hauke Brankamp* steht.

Der Dokumentationsteil beginnt mit einer Vorstellung der Bundesstelle zu Verhütung der Folter, verfasst von *Sarah Mohsen*. Es schließt sich der traditionelle Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2009 an. Der erste Teil, den *Lutz Römer* verantwortet, behandelt vorrangig das Staatenberichtsverfahren. Buchbesprechungen runden das Heft ab.

Veränderungen gibt es bei Herausgebern und Redaktion: Die Herausgeberschaft teilen sich Prof. Dr. *Eckart Klein* und Prof. Dr. *Andreas Zimmermann*; das Redaktionsteam besteht aus *Maral Kashgar*, *Lutz Römer* und *Norman Weiß*.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.



Norman Weiß Eckart Klein Lutz Römer

Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen

Andreas Zimmermann/Sara Jötten

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung – Fragestellung
- II. Exterritoriale Staatenpflichten
- III. Zurechnung grund- und menschenrechtsrelevanten Verhaltens bei internationaler Kooperation im Rahmen von Militär- oder Polizeieinsätzen deutscher Staatsgewalt
- IV. Rules of Engagement
- V. Fazit

I. Einleitung – Fragestellung

Typischerweise ist staatliche Hoheitsgewalt territorial begründet und begrenzt. Nachdem in den letzten zwanzig Jahren die Zahl von UN-Friedensmissionen insgesamt zugenommen hat und die zugrundeliegenden Mandate vermehrt „robust“ ausgestaltet werden, also auch zur Anwendung (militärischer) Gewalt berechtigen, stellt sich die Frage nach den rechtlichen Bindungen, denen das Handeln deutscher Polizistinnen und Polizisten sowie vor allem deutscher Soldatinnen und Soldaten unterliegt.

Dies gilt zumal sich Deutschland in den letzten Jahren vermehrt an militärischen Missionen bis hin zur Beteiligung an internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikten beteiligt, sei es im Rahmen der Operation Allied Force 1999 (Bundesrepublik Jugoslawien), sei es im Rahmen von KFOR (Kosovo), ISAF (Afghanistan), in der Demokratischen Republik Kongo (EUFOR Kongo) oder zuletzt etwa im Kontext der Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika (Operation ATALANTA).

Dabei stellen in der Einsatzpraxis insbesondere Festnahmen und Inhaftierungen menschenrechtlich kritische Situationen

dar. Durch das große Maß an Kontrolle, welche über die festgehaltene oder inhaftierte Person – oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit – ausgeübt wird, sind solche Situationen besonders anfällig für Menschenrechtsverletzungen, sei es durch unmenschliche Haftbedingungen, grausame Behandlung oder gar Folter. Der besonderen Schutzbedürftigkeit des Individuums korrelieren besondere Rechte, wie sie beispielsweise in Art. 104 GG oder in Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹ festgelegt sind.

Ein konkretes Beispiel für eine solche menschenrechtlich kritische Situation in der Praxis bildet der Fall *Behrami und Saramati*,² welcher im Jahre 2007 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschieden wurde. Der Beschwerde lag eine Inhaftierung über ein halbes Jahr auf Anordnung des KFOR-Kommandanten im Kosovo zugrunde, ohne dass der Beschwerdeführer einem Richter vorgeführt worden war.

¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055 und BGBl. 2006 II, S. 138.

² EGMR, *Behrami und Behrami* ./ *Frankreich*, 71412/01, und *Saramati* ./ *Frankreich/Norwegen*, 78166/01, Entscheidung vom 2. Mai 2007 = EuGRZ 2007, S. 522 -542. Dazu Heike Krieger, A Credibility Gap: The Behrami and Saramati Decision of the European Court of Human Rights, *Journal of International Peacekeeping* 13 (2009), S. 159-180.

II. Exterritoriale Staatenpflichten

1. Entwicklung der internationalen Rechtsprechung über die extraterritoriale Anwendung von Menschenrechtsabkommen

Sowohl der EGMR, der Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) nach dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (IPbpR)³ als auch der Internationale Gerichtshof (IGH) haben sich mit der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK bzw. des IPbpR befasst.

a. Europäische Menschenrechtskonvention

Die extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK war wiederholt Gegenstand der Rechtsprechung des EGMR. Dabei sieht die EMRK in Art. 1 vor:

„Die Hohen Vertragsparteien sichern allen Ihrer Hoheitsgewalt [im Original: „jurisdiction“] unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.“

Damit knüpft die Anwendbarkeit der EMRK nicht an ein territoriales Kriterium an, sondern stellt vielmehr entscheidend darauf ab, ob eine Person der Hoheitsgewalt, der „jurisdiction“ einer Vertragspartei untersteht.

Eine extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK ist daher möglich, soweit Hoheitsgewalt über eine Person durch Organe einer Vertragspartei der EMRK auch außerhalb des Staatsgebiets des fraglichen Staates ausgeübt wird. Die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist – wann also eine Person der Hoheitsgewalt einer EMRK-Vertragspartei untersteht –, hat die Rechtsprechung des EGMR in einer mittlerweile erheblichen Anzahl einzelner Entscheidungen diskutiert. Durch die stark kasuistisch geprägte Rechtsprechung sowie die Gliederung des

EGMR in mehrere Kammern und die Große Kammer erfolgte allerdings bislang keine immer dogmatisch einheitliche Behandlung der Problematik.

Im Urteil im Fall *Loizidou*, welches die Kontrolle der Türkei über Nordzypern betraf und als erste Leitentscheidung angesehen werden kann, nahm der EGMR an, dass Hoheitsgewalt im Sinne von Art. 1 der EMRK immer dann ausgeübt wird, wenn die Vertragspartei die effektive Kontrolle („effective control“) über fremdes Hoheitsgebiet ausübt. Im Einzelnen führte der EGMR insoweit aus:

„In dieser Hinsicht ruft der Gerichtshof in Erinnerung, daß, obwohl Art. 1 der Reichweite der Konvention Grenzen setzt, der „Jurisdiktionsbegriff“ nach dieser Bestimmung nicht auf das Staatsgebiet der Hohen Vertragsschließenden Parteien beschränkt ist. [...] Eingedenk des Ziels und Zwecks der Konvention kann die Verantwortlichkeit eines Vertragsstaates auch dann ausgelöst werden, wenn er als Folge einer militärischen Aktion – sei sie recht- oder unrechtmäßig – die effektive Kontrolle über ein Gebiet außerhalb seines Staatsgebiets ausübt.“⁴

In der Entscheidung im Fall *Bankovic* aus dem Jahre 2001 beschäftigte sich die Große Kammer des EGMR detailliert mit der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK. Gegenstand dieses Verfahrens gegen praktisch alle europäischen Mitgliedstaaten der NATO war die Bombardierung eines Fernsehsenders in Belgrad durch Luftstreitkräfte der NATO im Rahmen des Militäreinsatzes gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), bei der mehrere Zivilisten getötet oder verletzt worden waren, die dementsprechend eine Verletzung ihrer EMRK-Rechte rügten.

Ausgangspunkt des Urteils des EGMR war dabei, dass Hoheitsgewalt grundsätzlich allein auf dem Staatsgebiet einer Vertrags-

³ International Covenant on Civil and Political Rights. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

⁴ EGMR, *Loizidou ./. Türkei*, 15318/89, Entscheidung vom 23. März 1995, zitiert ist die nicht amtliche deutsche Übersetzung aus: ÖJZ 1995, S. 629-630 (630). Hervorhebungen nicht im Original. Die Entscheidungen des EGMR sind abrufbar unter: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

partei ausgeübt werde und die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt damit nur eine Ausnahme sein könne.⁵ Der EGMR führte als Beispiel für die ausnahmsweise anzunehmende extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention unter anderem die Ausübung effektiver Kontrolle an – jedoch nur, wenn sie das Mittel ist, mit dem alle oder jedenfalls wesentliche Teile der Staatsgewalt als Folge einer militärischen Besetzung oder nach Zustimmung, Aufforderung oder Einwilligung der Regierung des Territorialstaates ausgeübt wird.⁶ Die bloße Zurechenbarkeit der gerügten Maßnahme zum Vertragsstaat begründe für sich allein jedenfalls noch nicht die extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK.⁷

Im Ergebnis lehnte die Große Kammer damit die Anwendbarkeit der EMRK auf die Bombardierung der Rundfunkstation in Serbien durch EMRK-Vertragsstaaten ab. Dies begründete der Gerichtshof auch damit, dass Serbien als (damalige) Nichtvertragspartei der EMRK nicht zur „Espace juridique“ der Konvention zähle und die EMRK nicht dafür gemacht worden sei, in der ganzen Welt zu gelten⁸ – eine Aussage, die als Begrenzung der Anwendbarkeit der EMRK auf das Gebiet der Vertragsstaaten verstanden werden konnte.

Dieser restriktive Ansatz der *Bankovic*-Entscheidung wurde jedoch in nachfolgenden Entscheidungen wieder aufgegeben oder zumindest in Frage gestellt, so dass man die *Bankovic*-Entscheidung innerhalb der Straßburger Rechtsprechungslinie wohl als singulären Einzelfall anzusehen hat, der durch die besonderen Umstände des Einzelfalls, d.h. die bloße Ausübung von Luft-

hoheit ohne territorialen Kontakt im engeren Sinne, erklärt werden muss.⁹

So entschieden sowohl die Erste Kammer als auch die Große Kammer des EGMR im Fall *Öcalan*, dass die EMRK auf die Verhaftung des Beschwerdeführers durch türkische Behörden auf *kenianischem* Gebiet – also wie im Fall *Bankovic* außerhalb des Espace juridique der EMRK – anwendbar sei¹⁰ und erklärten daher die Beschwerde für zulässig.

Ebenfalls von Interesse in diesem Zusammenhang ist das Urteil der Zweiten Kammer im Fall *Issa*. Gegenstand der Beschwerde waren Maßnahmen des türkischen Militärs zur Bekämpfung der PKK im Nordirak. Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung stellte die Zweite Kammer im Jahre 2004 auf die Ausübung effektiver Kontrolle – sei sie „detailed control“ oder nur „overall control“ – über ein Gebiet ab.¹¹ Als weitere Möglichkeit prüfte die Zweite Kammer, ob Personen sich unter der „authority and control“ der Vertreter eines Vertragsstaates befinden, die rechtmäßig

⁵ EGMR, *Bankovic et al. / Belgien et al.*, 52207/99, Entscheidung vom 12. Dezember 2001, Nr. 59-67.

⁶ EGMR, *Bankovic* (Fn. 5), Nr. 71, für weitere Beispiele siehe auch Nr. 73.

⁷ EGMR, *Bankovic* (Fn. 5), Nr. 75.

⁸ EGMR, *Bankovic* (Fn. 5) Nr. 80.

⁹ Hierzu *Bernhard Schäfer*, Der Fall *Bankovic*- oder wie eine Lücke geschaffen wurde, in: MRM 2002, S. 149-163.

¹⁰ EGMR, *Öcalan / Türkei*, 46221/99, Urteil der Ersten Kammer vom 12. März 2003 (= EuGRZ 2003, S. 472-488, dazu *Marten Breuer*, Völkerrechtliche Implikationen des Falles *Öcalan*, in: EuGRZ 2003, S. 449-454), Nr. 93 (die Kammer ging davon aus, dass sich die Umstände des Falles von denen der *Bankovic*-Entscheidung unterschieden) und EGMR, *Öcalan / Türkei*, 46221/99, Urteil der Großen Kammer vom 12. Mai 2005, Nr. 91 ([=EuGRZ 2005, S. 463-473, dazu *Hans-Heiner Kühne*, Das zweite *Öcalan*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: JZ 2005, S. 653-656] die Große Kammer zitierte die *Bankovic*-Entscheidung als Bestätigung „by converse implication“). Siehe auch EGMR, *Medvedyev et al. / Frankreich*, 3394/03, Urteil der Großen Kammer vom 29. März 2010, in dem die EMRK extraterritorial auf die Festhaltung der Beschwerdeführer durch französische Streitkräfte auf Hoher See angewendet wurde.

¹¹ EGMR, *Issa et al. / Türkei*, 31821/96, Urteil vom 16. November 2004, Nr. 69-70.

oder unrechtmäßig in einem anderen Staat handeln.¹²

Auch nationale Gerichte sind wiederholt davon ausgegangen, dass die EMRK namentlich bei Maßnahmen von Truppen im Ausland anwendbar sein kann. So hat etwa der Court of Appeal of England and Wales entschieden, dass sich jedenfalls Personen, die von britischen Truppen im Irak in Gewahrsam genommen wurden, auf die EMRK bzw. den (wortgleichen) britischen Human Rights Act berufen konnten. Hingegen verneinte das Gericht die Anwendbarkeit der EMRK für Personen, die an einem britischen Checkpoint in Basra getötete worden waren, weil die Opfer – anders als die in Gewahrsam genommenen Personen – nicht der „jurisdiction“ (Hoheitsgewalt) des Vereinigten Königreichs unterworfen gewesen seien.¹³

b. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Die relevante Bestimmung des Paktes, Art. 2 Abs. 1, lautet in der deutschen Übersetzung:

„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und sei-

ner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen [...] zu gewährleisten.“¹⁴

Insbesondere die USA, aber auch etwa Israel, gehen unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte und den Wortlaut der Norm – ‚und‘ – davon aus, dass eine Vertragspartei des IPbpR nur im Hinblick auf ihr eigenes Staatsgebiet an den Pakt gebunden sei, nicht aber soweit sie Hoheitsgewalt im Ausland ausübe. Vor diesem Hintergrund haben etwa die USA stets die Anwendbarkeit des IPbpR in Guantanamo (handelt es sich doch nicht um Staatsgebiet der USA) bestritten.¹⁵

Dieser Auffassung sind sowohl der Menschenrechtsausschuß nach dem IPbpR als auch der IGH entgegengetreten und haben sich dabei auf eine an Ziel und Zweck der Norm orientierte Auslegung gestützt.

Die Auffassung des Menschenrechtsausschusses kommt insbesondere in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 31 aus dem Jahre 2004 zum Ausdruck. Nach dieser ist der Pakt anwendbar auf

„anyone within the power or effective control“

einer Vertragspartei, insbesondere auch, wenn diese Vertragspartei außerhalb ihres Staatsgebiets militärisch agiert.¹⁶ Des Weiteren hat der Ausschuss in seinen Auffassungen, die Einzelbeschwerden zum Gegenstand haben, auch extraterritoriale Maßnahmen anhand des IPbpR überprüft.¹⁷ Schließlich verlangt der Ausschuss

¹² EGMR, *Issa et al. / Türkei* (Fn. 11), Nr. 71. Im Ergebnis sah der EGMR die Beschwerde als unzulässig an, da die Ausübung effektiver Kontrolle sowie die Unterwerfung unter die „authority and control“ nicht bewiesen werden konnten.

¹³ Court of Appeal, *R (Al-Skeini) v. Secretary of State for Defence* [2005] EWCA Civ 1609, [2007] QB 140, Nr. 108, 124 (Lord Justice Brook) abrufbar unter: www.hmcourts-service.gov.uk/judgmentsfiles/j3670/al_skeini_v_state_1205.htm. Das House of Lords gab der Berufung nicht statt, stützte sich dabei in erster Linie jedoch auf eine andere Argumentation. Dennoch schlossen sich die Lords der Differenzierung des Court of Appeal an, House of Lords, *R (Al-Skeini) v. Secretary of State for Defence* [2007] UKHL 26, [2008] 1 AC 153, Nr. 82-84 (Lord Rodger), Nr. 90-92 (Baroness Hale), Nr. 97-99 (Lord Carswell), Nr. 127, 129, 131, 151 (Lord Brown), abrufbar unter: www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070613/skeini-1.pdf.

¹⁴ Hervorhebung nicht im Original.

¹⁵ Bernhard Schäfer, „Guantanamo Bay“ – Status der Gefangenen und habeas corpus, Studien zu Grund- und Menschenrechten Bd. 9, 2003, S. 14f.

¹⁶ Menschenrechtsausschuß, Allgemeine Bemerkung Nr. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant, vom 26. Mai 2004, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Nr. 10; auf Deutsch abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 153-159.

¹⁷ So z.B. in *López Burgos / Uruguay* (52/1979), UN-Dok. CCPR/C/13/D/52/1979 (1981); *Celiberti de Casariego / Uruguay* (56/1979), UN-Dok. CCPR/C/13/D/56/1979 (1981); *Montero /*

im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens regelmäßig Auskunft über extraterritoriale Handeln der Vertragsstaaten.¹⁸

Insbesondere hat der Ausschuss auch von der Bundesregierung Auskunft über die Einhaltung der Pakt-Rechte im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr verlangt:

“Please clarify whether the State party regards the Covenant as applicable to its armed or police forces deployed internationally, including in Afghanistan.”¹⁹

Diese Aufforderung führte bekanntlich nach einem langwierigen Abstimmungsprozess innerhalb der Bundesregierung zu der Aussage Deutschlands:

„Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen. Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei und Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zu.“²⁰

Uruguay (106/1981), UN-Dok. CCPR/C/OP/2 (1983/1990).

¹⁸ Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zu Jugoslawien, 28. Dezember 1992, Nr. 8, UN-Dok. CCPR/C/79/Add. 16; Abschließende Bemerkungen zu Zypern, 21. September 1994, Nr. 2, UN-Dok. CCPR/79/Add. 39; Abschließende Bemerkungen zu Zypern, 6. August 1998, Nr. 3, UN-Dok. CCPR/C/79/Add.88.

¹⁹ Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zu Deutschland, 26. November 2003, UN-Dok. CCPR/C/80/L/DEU, Nr. 3. Siehe auch Abschließende Bemerkungen zu Deutschland, 4. Mai 2004, UN-Dok. CCPR/CO/80/DEU, Nr. 11:

“The Committee notes with concern that Germany has not yet taken a position regarding the applicability of the Covenant to persons subject to its jurisdiction in situations where its troops or police forces operate abroad, in particular in the context of peace missions.”

²⁰ Menschenrechtsausschuss, Notifizierung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, 11. April 2005, UN-Dok. CCPR/CO/80/DEU/Add.1, S. 3:

“Pursuant to Article 2, paragraph 1, Germany ensures the rights recognized in the Covenant to

Mit dieser Formulierung ‚sichert zu‘ bzw. ‚ensures‘ im englischen Originaltext bleibt aber – neben weiteren problematischen Fragen – offen, ob diese ‚Zusicherung‘ konstitutiv oder aber nur deklaratorisch wirkt, ob also die Bundesrepublik Deutschland bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr die Einhaltung der Paktrechte auch ohne diese Zusicherung gewährleisten müsste.

Zu erwähnen ist schließlich noch, dass verschiedene andere NATO-Staaten, wie etwa Polen, die Rechtsauffassung des Ausschusses teilen, während etwa die Niederlande – wohl nicht zuletzt im Lichte der traumatischen Ereignisse im Zusammenhang mit dem Einsatz niederländischer Blauhelmtuppen in Srebrenica – die Anwendbarkeit in Frage stellen.

Der Internationale Gerichtshof als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen hat in seinem Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit der israelischen Sperranlagen in den besetzten palästinensischen Gebieten die Auffassung des Menschenrechtsausschusses gestützt und ist von der Möglichkeit einer extraterritorialen Anwendung des IPbPR ausgegangen. Er hat insoweit unter ausdrücklicher Billigung der Auslegungspraxis des Ausschusses ausgeführt:

“[...] the Court considers that the International Covenant on Civil and Political Rights is *appli-*

all individuals within its territory and subject to its jurisdiction. Wherever its police or armed forces are deployed abroad, in particular when participating in peace missions, Germany ensures to all persons that they will be granted the rights recognized in the Covenant, insofar as they are subject to its jurisdiction.” Vgl. zu dieser Notifizierung auch *Christophe Eick*, Die Reichweite der Bindung menschenrechtlicher Verträge für das auswärtige Handeln von Staaten, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Menschenrechte*, 2006, S. 115-128 (128), und *Dieter Weingärtner*, Menschenrechtsbindung bei Out-of-Area-Einsätzen der Bundeswehr, in: Norman Weiß (Hrsg.), *Menschenrechtsbindung bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte – Expertengespräch*, Online-Publikation des MenschenrechtsZentrums der Universität Potsdam, 2006, S. 9-13 (12).

able in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own territory.”²¹

Im Jahr 2005 hat der IGH im Streitfall zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Uganda ferner seine Rechtsprechung zur extraterritorialen Anwendbarkeit des IPbpR bestätigt und ist darüber hinausgehend davon ausgegangen, dass im Fall einer militärischen Besetzung (so wie dort im Falle der Besetzung von Ituri durch Uganda) die Besatzungsmacht nicht nur für das Handeln ihrer eigenen Organe haftet, sondern dass die Besatzungsmacht auch eine Überwachungspflicht für andere, nichtstaatliche Akteure, wie etwa Rebellengruppen, trifft.²²

Schließlich hat der IGH seine generelle Auffassung zur grundsätzlichen extraterritorialen Geltung von Menschenrechtsschutzverträgen (und damit auch dem IPbpR) zuletzt im Streitfall zwischen Georgien und der Russischen Föderation bestätigt, der mögliche Verstöße gegen die VN-Rassendiskriminierungskonvention in Süd-Ossetien und/oder in Abchasien betraf. In seiner einstweiligen Anordnung vom 15. Oktober 2008 führt er angesichts des Charakters der Rassendiskriminierungskonvention als Menschenrechtsschutzvertrag aus, dass die Bestimmungen der Konvention

“generally appear to apply, like other provisions of instruments of that nature, to the actions of a State party when it acts beyond its territory.”²³

²¹ IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Gutachten vom 9. Juli 2004, ICJ Rep. 2004, S. 136, Nr. 111 (Hervorhebungen nicht im Original).

²² IGH, *Armed Activities on the Territory of the Congo, Demokratische Republik Kongo ./. Uganda*, Urteil vom 19. Dezember 2005, ICJ Rep. 2005, S. 168, Nr. 179f., 216f.

²³ IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Georgien ./. Russische Föderation*, Anordnung vom 15. September 2008, Nr. 109; abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/140/14801.pdf>, Hervorhebungen nicht im Original.

c. Zusammenfassende Würdigung

Sowohl die Rechtsprechung des EGMR, als auch die Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses als auch schließlich die Urteilspraxis des IGH belegen, dass sowohl die EMRK als auch der IPbpR grundsätzlich extraterritorial anwendbar sind, soweit die fraglichen Personen der Hoheitsgewalt („jurisdiction“) der betroffenen Vertragspartei unterworfen sind.

Dies ist jedenfalls im Fall einer militärischen Besetzung sowie für Festnahmen anerkannt – gleichgültig, ob der Staat, auf dessen Gebiet gehandelt wird, seinerseits an die EMRK bzw. den IPbpR gebunden ist oder nicht.

Für den Fall des Tätigwerdens im Ausland ohne Vorliegen eines territorialen Bezuges im engeren Sinne, wie im Falle *Bankovic*, erscheint es demgegenüber fraglich, ob gleichwohl die EMRK anwendbar ist. Für den IPbpR liegt, soweit ersichtlich, für diese Fallkonstellation noch keine Spruchpraxis vor.

Ergänzend sei abschließend noch darauf verwiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die jeweilige Judikatur des EGMR bzw. des IGH bei der Auslegung der EMRK bzw. sonstiger völkerrechtlicher Verträge jedenfalls erkenntnisleitend zu berücksichtigen ist.²⁴

2. Geltung internationaler Normen zum Schutz der Menschenrechte für das Handeln deutscher Staatsgewalt im Rahmen von internationalen Militär- oder Polizeieinsätzen

Ist die in Rede stehende Maßnahme, die im Rahmen eines internationalen Militär- oder Polizeieinsatzes vorgenommen wurde, völkerrechtlich der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen, d.h. liegt völkerrechtlich ein Handeln deutscher Staats-

²⁴ Vgl. BVerfGE 111, 307 (319 f.) [Görgülü-Entscheidung]; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2006 (2 BvR 2115/01), Nr. 60-62, abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20060919_2bvr211501.html.

gewalt vor, so gelten die völkerrechtlich verbindlichen Normen zum Schutz der Menschenrechte, soweit nach dem oben unter 1. Gesagten eine extraterritoriale Anwendbarkeit der Bestimmungen anerkannt ist.

Von einer extraterritorialen Geltung der EMRK und des IPbpR ist – wie bereits aus Abschnitt 1 ersichtlich – auszugehen, sofern und soweit die betroffenen Personen der „jurisdiction“ deutscher Organe unterstehen.

Gelangt man somit zu einer Anwendung der EMRK bzw. des IPbpR, kommt es damit im Grundsatz zu einer vollumfänglichen Geltung der Garantien beider Verträge.²⁵

Hinzuweisen ist aber auf eine neuere Entscheidung der Großen Kammer des EGMR aus dem Jahr 2010 im Fall *Medvedyev* gegen Frankreich, in welcher der EGMR die Anwendung der EMRK den Besonderheiten extraterritorialen Handelns angepasst hat. Der Beschwerde lag zugrunde, dass französische Streitkräfte Drogenschmuggler auf Hoher See aufgegriffen und *dreizehn Tage* lang an Bord des Schiffes festgehalten hatten. Die Große Kammer stellte eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK fest, da dieses Festhalten einer ausreichend qualifizierten gesetzlichen Grundlage entbehrte.²⁶ Eine Verletzung des Rechts auf Vorführung vor einen Richter aus Art. 5 Abs. 3 EMRK nahm die Große Kammer hingegen nicht an; die außergewöhnlichen Umstände des Falles rechtfertigten – so der Gerichtshof –, dass die Beschwerdeführer erst nach ihrem Eintreffen in Frankreich einem Rich-

ter vorgeführt wurden, befand sich doch das französische Schiff weit entfernt von der französischen Küste und dauerte das Abschleppen nicht länger als erforderlich.²⁷

Diese Entscheidung lässt zum einen den Schluss zu, dass der EGMR an der Geltung des Gesetzesvorbehalts auch bei extraterritorialen Maßnahmen festzuhalten gedenkt. Zum anderen zeigt sich der Gerichtshof aber durchaus bereit, die tatsächlichen Besonderheiten, die extraterritoriale Maßnahmen aufweisen, zu berücksichtigen.

Die Geltung der Menschenrechte könnte ferner unter Umständen durch die Regeln des humanitären Völkerrechts modifiziert werden, welche als *leges speciales* gegenüber den Menschenrechten anzusehen sind.²⁸ Dies setzt allerdings voraus, dass auf den internationalen Militäreinsatz die Regeln des humanitären Völkerrechts anwendbar sind, d.h. dass ein (internationaler) bewaffneter Konflikt vorliegt, was jedoch in aller Regel bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (und erst recht bei internationalen Polizeieinsätzen) nicht der Fall ist. Die anwendbaren Vorschriften des humanitären Völkerrechts würden, ihre Geltung unterstellt, den menschenrechtlichen Normen, die einen vergleichbaren Sachverhalt regeln, in diesem Fall vorgehen – entweder, indem sie diese inhaltlich modifizieren oder indem sie diese derogieren. So geht etwa der IGH davon aus, dass der Begriff der (verbotenen) willkürlichen Tötung in Art. 6 IPbpR bei Vorliegen eines bewaffneten Konflikts im Lichte des humanitären Völkerrechts auszulegen ist,²⁹ so dass etwa die Tötung feindlicher Kombattanten keinen Verstoß gegen Art. 6 IPbpR darstellen würde.

²⁵ Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn der Vertragsstaat eine Notstandserklärung nach Art. 15 EMRK/Art. 4 IPbpR abgibt, die es ermöglichen würde, jedenfalls bestimmte Garantien zu derogieren.

²⁶ EGMR, *Medvedyev* (Fn. 10), Nr. 82-103: Eine solche gesetzliche Grundlage stellte weder das Wiener Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen noch das französische Gesetz, das u.a. der Umsetzung dieses Vertrages diene, dar. Frankreich nahm jedoch 2005 eine Änderung dieses Gesetzes vor.

²⁷ EGMR, *Medvedyev* (Fn. 10), Nr. 127-134. Acht Richter kritisierten in ihrer abweichenden Meinung, dass Frankreich überhaupt nicht in Betracht gezogen hatte, Maßnahmen zu ergreifen, mit deren Hilfe die Rechte der Beschwerdeführer hätten gewahrt werden können.

²⁸ Siehe IGH, *Construction of a Wall* (Fn. 21), S. 178, Nr. 106.

²⁹ IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Rep. 1996, S. 226, 240, Nr. 26.

Schließlich erscheint denkbar, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Rahmen seiner Mandatserteilung nach Kap. VII bis zur Grenze des *jus cogens* die Geltung menschenrechtlicher Vorgaben derogiert, etwa indem er ausdrücklich die ausschließliche Geltung von Regeln des humanitären Völkerrechts anordnet, schreibt doch Art. 103 UN-Satzung vor, dass im Falle eines Konfliktes zwischen Verpflichtungen aus der Satzung einerseits und solchen aus anderen Verträgen (also aus der EMKR bzw. aus dem IPbPR) die Verpflichtungen aus der Satzung (zu denen auch Verpflichtungen aus bindenden Sicherheitsratsresolutionen gehören) Vorrang genießen. Diese Auffassung hat etwa das britische House of Lords im Fall *Al-Jedda* für die Situation im Irak angenommen.³⁰ Allerdings setzt dies zumindest voraus, dass der Sicherheitsrat seinen dahingehenden Willen mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck bringt. Dies erscheint jedenfalls mit Blick auf den Wortlaut der im Fall *Al-Jedda* einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates³¹ fraglich, die keinesfalls ausdrücklich von menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Erfüllung des Mandats freistellten.

III. Zurechnung grund- und menschenrechtsrelevanten Verhaltens bei internationaler Kooperation im Rahmen von Militär- oder Polizeieinsätzen deutscher Staatsgewalt

1. Zurechnung grund- und menschenrechtsrelevanten Verhaltens

Mit der Frage der *völkerrechtlichen* Zurechnung von menschenrechtsrelevantem Verhalten im Hinblick auf die EMRK hat sich

im Jahr 2007 die Große Kammer des EGMR im Rahmen der Beschwerden *Behrami* und *Saramati*³² beschäftigt. Der EGMR prüfte, ob das fragliche Verhalten – die Unterlassung der Minenräumung sowie die Inhaftierung des Herrn Saramati im Kosovo durch nationale (französische bzw. norwegische) Kontingente von KFOR – den beiden EMRK-Vertragsstaaten Frankreich und Norwegen zuzurechnen ist, da nur in diesem Fall die Zuständigkeit des EGMR *ratione personae* begründet gewesen wäre. Diese Zuständigkeit ist nur dann gegeben, wenn ein Handeln einer Vertragspartei der EMRK vorliegt.

Die von den Beschwerdeführern angegriffenen Maßnahmen rechnete der EGMR jedoch *nicht* – insoweit weitgehend der Auffassung folgend, wie sie schriftsätzlich seitens der Bundesregierung geäußert worden war – den agierenden Staaten oder der NATO, sondern grundsätzlich den Vereinten Nationen zu. Dabei stellte das Gericht in Bezug auf die Zurechenbarkeit der Handlungen der KFOR an die Vereinten Nationen entscheidend darauf ab, ob der Sicherheitsrat die ‚Oberhoheit‘ über den Einsatz behalten hatte. Es führte aus:

“The Court considers that the key question is whether the UNSC retained ultimate authority and control so that operational command only was delegated.”³³

In der Folge erklärte der EGMR die Beschwerden für unzulässig und ging dabei davon aus, dass die Mandatierung durch den Sicherheitsrat sowie der Umstand, dass KFOR regelmäßig an den Sicherheitsrat berichte, ausreiche, um das Handeln nationaler KFOR-Einheiten den Vereinten Nationen und *nicht* den einzelnen truppenstellenden Staaten zuzurechnen.

Diese Entscheidung des EGMR wird zu Recht kritisiert. Das vom EGMR verwandte, von ihm als entscheidend angesehene Kriterium der „ultimate authority and

³⁰ Siehe House of Lords, *R (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence* [2007] UKHL 58, Nr. 39 (Lord Bingham), Nr. 114ff. (Lord Roger), Nr. 125f. (Baroness Hale): die EMRK solle nur „qualified“, nicht „displaced“ werden, Nr. 136 (Lord Carswell), Nr. 152 (Lord Brown), abrufbar unter: www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd071212/jedda-1.htm.

³¹ UN-Dok. SR-Res. 1511 (2003); 1546 (2004); 1637 (2005); 1723 (2006).

³² *Behrami* und *Saramati* (Fn. 2).

³³ Ebd., Nr. 133, 140. Bei UNMIK, einer Mission der UN, folgte die Zurechnung aus diesem Status, Nr. 142f.

control“ findet zum einen in dem Entwurf der UN-Völkerrechtskommission zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen keinen Rückhalt. Zum anderen scheint es nur schwerlich mit der Rechtsprechung des EGMR in Bezug auf die Anwendbarkeit der EMRK im Fall einer Besetzung vereinbar.³⁴ Zwar behandelt diese Rechtsprechung nicht die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Handlung einem Staat oder einer internationalen Organisation zugerechnet wird, sondern vielmehr die Frage, ob eine Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne von Art. 1 EMRK vorliegt. Dennoch scheint es inkonsistent, wenn die Frage nach der Anwendbarkeit der EMRK bzw. der Zuständigkeit des EGMR nach anderen Kriterien zu entscheiden ist, je nachdem ob eine Besetzungssituation unter Beteiligung internationaler Organisationen, wie im Kosovo (*Behrami* und *Saramati*), oder eine Besetzung ohne eine solche Beteiligung, wie im Fall Nordzyprien (*Loizidou*) oder Transnistrien (*Ilascu*), vorliegt. Im Einklang mit Art. 5 des Entwurfs der UN-Völkerrechtskommission zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen sowie in Fortentwicklung der Rechtsprechung des EGMR in Fällen militärischer Besetzung wäre vielmehr einheitlich das Kriterium der effektiven Kontrolle heranzuziehen.

In der Folge der *Behrami* und *Saramati*-Rechtsprechung des EGMR hat etwa auch ein niederländisches Gericht eine Klage gegen den niederländischen Staat wegen des Verhaltens der niederländischen Truppen in Srebrenica („DUTCHBAT“ als Teil von UNPROFOR) zurückgewiesen.³⁵

³⁴ Zu nennen wäre *Loizidou* (Fn. 4); EGMR, *Ilascu et al. v. Moldawien und Russland*, 48787/99, Urteil vom 8. Juli 2004; vgl. auch *Kjetil Mujezinovic Larsen*, Attribution of Conduct in Peace Operations: The ‘Ultimate Authority and Control’ Test, in: EJIL 19 (2008), S. 509-531 (522).

³⁵ M. M.-M., D.M and A.M. (Mustafic) v. Niederlande, 265618, und H.N. (Hasan Nuhanovic) v. Niederlande, 265615, Urteile vom 10. September 2008, abrufbar unter: http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoe-ken=true&searchtype=ljn&ljn=BF0182&u_ljn=B

Anders als der EGMR scheint der Menschenrechtsausschuss für die Zwecke des IPbPR davon auszugehen, dass das Verhalten von nationalen Truppenkontingenten im Rahmen von Auslandseinsätzen grundsätzlich dem jeweiligen truppenstellenden Staat zuzurechnen ist. Nur so ist es zu erklären, dass in den jeweiligen Staatenberichtsverfahren vom Ausschuss allgemein und generell Informationen zu Auslandseinsätzen jeder Art eingefordert werden, selbst wenn diese im Rahmen multilateraler Operationen erfolgen. Eine Entscheidung des Ausschusses im Individualbeschwerdeverfahren in einer Konstellation wie in den Fällen *Behrami* und *Saramati* liegt – soweit ersichtlich – nicht vor.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen grundrechtsrelevantes Verhalten für die Zwecke des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zugerechnet werden kann, ist hingegen noch weitgehend offen.³⁶ Diese verfassungsrechtlich relevante Zurechnung folgt jedenfalls nicht zwingend der völkerrechtlichen Zurechnung von grund- und menschenrechtsrelevantem Verhalten. Dementsprechend kann entsprechendes Verhalten für die Zwecke des deutschen Verfassungsrechts der deutschen Staatsgewalt zugerechnet werden, welches völkerrechtlich einer internationalen Organisation zuzurechnen ist.

Eine verfassungsrechtlich relevante Zurechenbarkeit des Verhaltens ist erforderlich

F0182 und http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoe-ken=true&searchtype=ljn&ljn=BF0181&u_ljn=B F0181 (in einer englischen Übersetzung).

³⁶ So ließ der Bundesgerichtshof (BGH) die Frage nach der völkerrechtlichen Zurechnung im Urteil im Fall *Varvarin* ausdrücklich offen, da es bereits an der Passivlegitimation der Kläger mangelte. Zur Zurechnung grundrechtsrelevanten Verhaltens für die Zwecke des Grundgesetzes äußerte der BGH sich ebenfalls nicht. Der Entscheidung lagen die Beschwerden von Opfern der Bombardierung der Brücke von Varvarin im Rahmen einer NATO-Operation in Serbien zugrunde. BGH, III ZR190/05, Urteil vom 2. November 2006, Nr. 18. Vgl. zu dem Fall *Varvarin* auch *Stefanie Schmahl*, Amtshaftung für Kriegsschäden, ZaöRV 2006, S. 699-718.

dafür, dass ein Verhalten der „vollziehenden Gewalt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 3 GG vorliegt, welches an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden ist und damit grundsätzlich auch dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt.

Das BVerfG stellte – allerdings in Bezug auf den Gegenstand der Verfassungsbeschwerde – fest:

„daß als Akte der „öffentlichen Gewalt“ im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG (nunmehr auch des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) nur Akte der staatlichen, deutschen, an das Grundgesetz gebundenen öffentlichen Gewalt anzusehen sind [...]. Akte einer besonderen, durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffenen, von der Staatsgewalt der Mitgliedsstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG fallen hierunter nicht.“³⁷

Für die Zurechenbarkeit von Verhalten an die Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke des Grundgesetzes ist somit Art. 24, Abs. 1 GG die entscheidende Norm.³⁸ Werden „Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“, so ist das Verhalten nicht mehr dem deutschen Staat zurechenbar. Unter welchen Voraussetzungen von einer solchen Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung gesprochen werden kann, ist allerdings im Einzelnen umstritten.

Das BVerfG wandte Art. 24, Abs. 1 GG im *Pershing*-Urteil auch in Bezug auf die NATO an, als es um die Befugnis zum Einsatz der im Bundesgebiet stationierten Nuklearwaffen ging. Es stellte dabei darauf ab, ob die Bundesrepublik Deutschland ein „vordem tatsächlich gegebenes oder rechtlich mögliches ausschließliches Herrschaftsrecht

zugunsten fremder Hoheitsgewalt zurückgenommen hat“.³⁹

In der Literatur wird größtenteils darauf abgestellt, ob der zwischenstaatlichen Einrichtung die Kompetenz verliehen wird, Maßnahmen mit „Durchgriffswirkung“⁴⁰ oder „unmittelbarer Wirkung“⁴¹ zu treffen. Auch wird herangezogen, ob die Übertragung ein gewisses Maß an Dauer und Festigkeit aufweist.⁴² Dieses Differenzierungskriterium wurde allerdings in Bezug auf Rechtsakte entwickelt; bloßes schlicht-hoheitliches Handeln würde nach dieser Ansicht wohl nicht unter die einer zwischenstaatlichen Einrichtung übertragenen Hoheitsrechte fallen.⁴³

Es erscheint jedoch möglich, dass auch schlicht-hoheitliches Handeln als ein, einer Einrichtung im Rahmen von Art. 24 Abs. 1 GG übertragenes, Hoheitsrecht angesehen wird und zwar unter der Voraussetzung, dass dieses Handeln – in Anlehnung an die Wesentlichkeitstheorie des BVerfG – grundrechtsrelevant ist.⁴⁴ So könnte bei-

³⁷ BVerfGE 58, 1 (27). Siehe in diesem Sinne auch *Josef Isensee*, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band V, 2. Aufl., 2000, § 115, Rn. 62, 65.

³⁸ Eine andere Sichtweise scheint *Claus Dieter Classen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 5. Aufl. 2005, Art. 24, Rn. 40 zu vertreten.

³⁹ BVerfGE 68, 1 (90, 92 f.).

⁴⁰ So grundsätzlich auch *Rudolf Streinz*, in: Michael Sachs, *Grundgesetzkommentar*, 4. Aufl., 2007, Art. 24, Rn. 13; *Ondolf Rojahn*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, Band 2, 5. Aufl. 2001, Art. 24, Rn. 20; *Albrecht Randelzhofer*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band III, Lfg. 30, Dezember 1992, Art. 24, Abs. 1, Rn. 30.

⁴¹ Siehe *Ingolf Pernice*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 24, Rn. 20; *Claus Dieter Classen* (Fn. 38), Art. 24, Rn. 5ff.

⁴² *Pernice* (Fn. 41), Art. 24, Rn. 22; *Rojahn* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 34f.

⁴³ So bezeichnet *Randelzhofer* (Fn. 40), Art. 24, Abs. 1, Rn. 33, die Frage als offen; ablehnend *Rojahn* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 22, der sich mit der Gegenansicht auseinandersetzt.

⁴⁴ So auch *Streinz* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 16, der allerdings Zurückhaltung aufgrund der Unwägbarkeiten der Wesentlichkeitsrechtssprechung anmahnt. Ohne Einschränkung auch *Hans-Bernhard Brockmeyer*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 10. Aufl. 2004, Art. 24, Rn. 2. Ablehnung hingegen bei *Randelzhofer* (Fn. 40), Art. 24, Abs. 1, Rn. 40f.

spielsweise die Befehlsgewalt der NATO-Kommandobehörden, auf die mit Beginn der Kampfhandlungen die operative Führung übergeht, einen solchen Anwendungsfall darstellen.⁴⁵

Entscheidend wird man wohl im Lichte einer an Ziel und Zweck orientierten Auslegung des Art. 24 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 GG darauf abzustellen haben, welcher Hoheitsträger konkret auf den/die Grundrechtsberechtigte(n) zugreift und den Grundrechtseingriff konkret steuert. Bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, sei es unmittelbar im Rahmen der Vereinten Nationen, sei es im Rahmen der NATO oder sei es im Rahmen der Europäischen Union, liegt die jeweilige Letztentscheidung über Art und Ausmaß konkreter Grundrechtseingriffe gemäß Art. 65a GG (im Rahmen des jeweils zugrundeliegenden Bundestagsmandats) beim Bundesminister der Verteidigung. Dies hat zur Folge, dass auch bei einer Verwendung der Bundeswehr im Rahmen multilateraler Einsätze viel für eine Zurechnung möglicher Grundrechtseingriffe zur deutschen Staatsgewalt spricht.

2. Sicherstellung der Einhaltung rechtlicher Normen

Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards in Fällen internationaler Kooperation könnte sichergestellt werden, indem der jeweilige Bundestagsbeschluss (bzw. der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf) der Beteiligung deutscher Streitkräfte an einem multilateralen Einsatz Grenzen in dieser Hinsicht vorgibt.

⁴⁵ Dies ist umstritten. Ablehnend *Rojahn* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 44 (darauf abstellend, dass die Zuteilung der Streitkräfte einseitig widerrufen werden kann); *Randelzhofer* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 187. Zustimmung hingegen *Dieter Deiseroth*, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens (Hrsg.), Grundgesetz Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band I, 2002, Art. 24, Rn. 58; *Rüdiger Wolfrum*, Die Bundesrepublik Deutschland im Verteidigungsbündnis, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1992, § 176, Rn. 15.

Unabhängig von der Frage, inwiefern noch deutsche Staatsgewalt ausgeübt wird und ob bereits eine völkervertragliche Pflicht zur Achtung der EMRK besteht, könnte ein solcher Zusatz bei der Mandatserteilung eine Pflicht zur Beachtung der Grundrechte des Grundgesetzes und/oder relevanter menschenrechtlicher Verbürgungen begründen, so dass die Einhaltung der EMRK/des IPbpR durch das jeweilige deutsche Kontingent dann auch von Verfassung wegen gefordert wäre.

Des Weiteren könnte bereits die Mandatierung eines Einsatzes durch den Sicherheitsrat eine Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte durch die truppenstellenden Staaten enthalten. Evidenterweise hätte die Bundesregierung jedoch hierauf einen allenfalls sehr begrenzten Einfluss. Hinzuweisen ist ferner auf den Umstand, dass der EGMR in den Fällen *Behrami* und *Saramati* die Vertragsparteien der EMRK (also etwa die ständigen Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und Großbritannien) bei ihrem Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat von ihren Bindungen an die EMRK freigezeichnet hat,⁴⁶ um so aus der Sicht des Gerichtshofes die Effektivität des Systems kollektiver Sicherheit zu gewährleisten.

3. Überprüfung der Einhaltung

Die Überprüfung der Einhaltung etwaiger menschenrechtlicher Standards bleibt allerdings ein weitgehend ungelöstes Problem.

Handelt deutsche Staatsgewalt im Sinne des Grundgesetzes, ist das Verhalten mit anderen Worten *verfassungsrechtlich* der Bundesrepublik Deutschland zurechenbar, so ist jedenfalls eine Überprüfung durch die deutsche Gerichtsbarkeit, gegebenenfalls im Wege der Verfassungsbeschwerde, denkbar. Wie bereits erwähnt, ist es dabei möglich, dass ein Verhalten zwar *völkerrechtlich* einem anderen Völkerrechtssubjekt (insbesondere also etwa den Vereinten

⁴⁶ EGMR, *Behrami* und *Saramati* (Fn. 2), Nr. 149.

Nationen) zuzurechnen ist als Deutschland, die *verfassungsrechtlich* relevante Zurechnung allerdings gleichwohl an die Bundesrepublik Deutschland erfolgt.

Völkerrechtlich käme im Fall der *völkerrechtlichen* Zurechnung des Verhaltens zur Bundesrepublik Deutschland ein Verfahren gegen Deutschland vor dem EGMR in Betracht. Ist dabei das Verhalten zwar dem Vertragsstaat, also Deutschland, zuzurechnen, ist es jedoch durch seine Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation determiniert, so ist nach dem *Bosphorus-Urteil* des EGMR zu vermuten, dass es konventionsgemäß ist, wenn die Organisation einen mindestens vergleichbaren Menschenrechtsstandard sowie Überprüfungsmechanismus aufweist,⁴⁷ was jedoch sowohl im Falle der Vereinten Nationen als auch im Falle der NATO fraglich erscheint.

Die Überprüfung menschenrechtsrelevanten Verhaltens deutscher Truppenkontingente, das *nach dem Völkerrecht* einer internationalen Organisation (UN, NATO) zuzurechnen ist, müsste in erster Linie durch Mechanismen erfolgen, die im Rahmen der Organisation selbst dafür geschaffen werden, wie z.B. durch den EuGH oder durch das Human Rights Advisory Panel⁴⁸ im Rahmen von UNMIK. Der EGMR verneint in einem solchen Fall – jedenfalls wenn das Verhalten den UN zuzurechnen ist – wie erwähnt seine Zuständigkeit *ratione personae*.

Er wies im Fall *Behrami* und *Saramati* auch die Argumentation der Beschwerdeführer ab, eine parallele Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten nach den Kriterien des *Bosphorus-Urteils* sei dann anzunehmen, wenn kein im Wesentlichen vergleichbarer Menschenrechtsschutz durch die internationale Organisation gewahrt wird. Diese Herangehensweise aus dem *Bosphorus-Urteil* sei, so der EGMR, dann nicht anwendbar, wenn das fragliche Verhalten

bereits nicht einem Vertragsstaat zuzurechnen sei.⁴⁹

Darüber hinaus könnte eine Überprüfung von Verhalten, das einer internationalen Organisation *für Zwecke des Grundgesetzes* zuzurechnen ist, durch nationale Gerichte, insbesondere das BVerfG, in Betracht kommen.⁵⁰ So entschied das BVerfG in der *Maastricht-Entscheidung*, dass es für die Zulässigkeit individuellen Rechtsschutzes nicht darauf ankomme, ob ein Hoheitsakt von einer deutschen Stelle erlassen wurde, sondern allein darauf, ob er *in Deutschland* wirke.⁵¹ Eine solche Wirkung innerhalb Deutschlands beziehungsweise der „Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands“⁵² wird allerdings bei Handeln im Rahmen internationaler Friedensmissionen nicht vorliegen und damit die – auch völkerrechtlich problematische – Überprüfung fremder Hoheitsakte durch nationale Gerichte nicht praktisch relevant werden. Des Weiteren wäre zu beachten, dass das BVerfG in Bezug auf sekundäres Gemeinschaftsrecht weiter ausführte:

„Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“ zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards (vgl. BVerfGE 73, 339 [387]) beschränken kann.“⁵³

In Hinblick auf andere zwischenstaatliche Hoheitsträger als die Europäische Gemeinschaft, in deren Fall keine dem Europäi-

⁴⁷ EGMR, *Bosphorus ./. Irland*, 45036/98, Urteil vom 30. Juni 2005 (= EuGRZ 2007, S. 662-671), Nr. 155, es handelte sich um die EG.

⁴⁸ Errichtet durch UNMIK/REG/2006/12 vom 23. März 2006.

⁴⁹ EGMR, *Behrami* und *Saramati* (Fn. 2), Nr. 151.

⁵⁰ Dies fordert *Brockmeyer* (Fn. 44), Art. 24, Rn. 2b. Ablehnend hingegen *Deiseroth* (Fn. 45), Art. 24, Rn. 106; *Randelzhofer* (Fn. 40), Art. 24, Abs. 1, Rn. 151.

⁵¹ BVerfGE 89, 155 (174 f.); *Classen* (Fn. 41), Art. 24, Abs. 1, Rn. 45.

⁵² BVerfGE 89, 155 (174).

⁵³ BVerfGE 89, 155 (175) unter Verweis auf die *Solange II-Entscheidung*.

schen Gerichtshof vergleichbare Institution existiert, gilt nach der *Solange II*-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass der Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht nur entfällt, wenn eine Grundrechtsgeltung gewährleistet ist, die nach Inhalt und Wirksamkeit dem Grundrechtsschutz, wie er nach dem Grundgesetz unabdingbar ist, im Wesentlichen gleichkommt.⁵⁴

In einer solchen Konstellation könnte das Bundesverfassungsgericht möglicherweise die verfassungsrechtlichen Grenzen der Übertragung von Hoheitsgewalt auf eine zwischenstaatliche Einrichtung einer Prüfung unterziehen.⁵⁵ Auf diesem Wege könnte eine Überprüfung eines zwischenstaatlichen Hoheitsaktes in indirekter Weise erfolgen, indem argumentiert wird, dieser Hoheitsakt sei durch das Zustimmungsgesetz nicht mehr abgedeckt.⁵⁶ Für die Bestimmung der Integrationsgrenzen könnte auf Art. 23 Abs. 1 GG analog⁵⁷ oder die verfassungsimmanente Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG⁵⁸ abgestellt werden.

IV. Rules of Engagement

Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards im Einsatzgebiet kann über die genannten Möglichkeiten hinaus auch durch die „rules of engagement“ gesichert werden, in denen die konkreten Einsatzmöglichkeiten und etwaige menschenrechtliche Grenzen konkretisiert werden könnten.

Ein weiteres Beispiel ist die gemeinsame Aktion des Rates zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias, in welcher die Auslieferung festgehaltener Personen an

einen Drittstaat daran geknüpft wird, dass durch diesen internationales Recht, insbesondere die Menschenrechte, eingehalten werden.⁵⁹

Ähnliches gilt für rechtlich verbindliche Vereinbarungen mit dem jeweiligen Territorialstaat, in denen sich dieser etwa im Fall einer Überstellung von Personen völkerrechtlich zur Einhaltung bestimmter Standards (etwa des Folterverbots) verpflichtet.

V. Fazit

Insgesamt sind im Hinblick auf die menschen- und grundrechtlichen Bindungen deutscher Staatsgewalt bei der Beteiligung an militärischen Operationen im Ausland noch viele Fragen offen und teilweise ungeklärt.

Dies gilt hin bis zu der Frage, ob insoweit Grundrechtseingriffe einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen oder ob insoweit der (ja zudem auch ohne Beteiligung des Bundesrates) konstitutive Bundestagsbeschluss, der jedoch nicht in Gesetzesform ergeht, ausreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Gefahr im Verzuge die Bundeswehr auch im Ausland eingesetzt werden darf, ohne dass der fragliche Beschluss zum Zeitpunkt des Einsatzes bereits vorliegen muss.

Es bleibt abzuwarten, ob hier in Zukunft noch weitere Klärungen erfolgen, sei es durch die Spruchpraxis internationaler Spruchkörper, sei es durch das Bundesverfassungsgericht.

⁵⁴ BVerfGE 73, 339 (376); *Rojahn* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 79.

⁵⁵ *Classen* (Fn. 41), Art. 24, Abs. 1, Rn. 45.

⁵⁶ Vgl. *Classen* (Fn. 41), Art. 24, Abs. 1, Rn. 43; *Randelzhofer* (Fn. 40), Art. 24, Abs. 1, Rn. 152.

⁵⁷ So *Pernice* (Fn. 41), Art. 24, Rn. 33, welcher darüber hinaus eine Bindung des Entschließungs- und Gestaltungsermessens fordert.

⁵⁸ So *Rojahn* (Fn. 40), Art. 24, Rn. 49ff., 66ff.; *Brockmeyer* (Fn. 44), Art. 24, Rn. 2b.

⁵⁹ Council Joint Action 2008/851/CFSP vom 10. November 2008, O.J. L 301, S. 33, Art. 12 Abs. 2.

Internationale Menschenrechtsinstrumente und extraterritoriale Staatenpflichten

Eckart Klein

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Internationale Rechtsprechung
- III. Optionen des Sicherheitsrates
- IV. Position der Bundesrepublik Deutschland
- V. Schlussfolgerungen

Die Vielzahl der in der Liste enthaltenen Fragen und die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit erlauben mir keine Beantwortung im Einzelnen.¹ Ich muss mich daher auf einige Bemerkungen zu grundsätzlichen Fragen beschränken.

I. Einführung

1. Anders als zahlreiche universelle und regionale Menschenrechtsinstrumente enthält die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) keinen unmittelbaren Hinweis auf eine irgendwie geartete Beschränkung des territorialen Anwendungsbereichs der dort proklamierten Rechte. Gegen eine solche Einschränkung spricht aber ihr Anliegen, auf die „universelle Achtung und Einhaltung der Menschenrechte“ hinzuwirken (Präambel, 6. Absatz).

2. Die Auffassung, dass die Staaten, wo immer sie tätig werden, dieser Zielvorstellung verpflichtet sind, sollte bei der Interpretation der Menschenrechtsverträge orientierend wirken, gleich ob diese Verträge

über Anwendungsbereichsklauseln verfügen oder nicht.

3. In manchen Fällen wird ausdrücklich ohne jede Gebietsbeschränkung allein auf die Personen abgestellt, die der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterliegen (z. B. Art. 1 EMRK, Art 2 Abs. 1 Kinderkonvention). In anderen Fällen sind Handlungen durchzuführen oder zu unterlassen in allen der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterstehenden Gebieten (z. B. Art. 2 Abs. 1 VN-Antifolterkonvention); auch hier wird der Sache nach allein an die Ausübung von Hoheitsgewalt angeknüpft. Unklarer formuliert ist Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), wonach jede Vertragspartei die im Vertrag garantierten Rechte „allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zu gewährleisten hat. Die Argumentation, dass es sich hier um kumulative Voraussetzungen handelt, also im Ergebnis die Verpflichtung nur gegenüber Personen im eigenen Staatsgebiet besteht, ist nicht a limine von der Hand zu weisen. Sie passt jedoch nicht zur Idee einer generellen Achtung der Menschenrechte durch die Staaten.

II. Internationale Rechtsprechung

4. In diesem Sinn hat sich auch die internationale Rechtsprechung entwickelt. Der VN-Menschenrechtsausschuss hat bereits in den Anfangsjahren (Fall Burgos, 1981) die nach dem Wortlaut jedenfalls mögliche enge Auslegung des Art. 2 Abs 1 IPBPR zurückgewiesen und dies seitdem immer wieder formuliert und einschränkende Interpretationen abgelehnt. Entsprechen-

¹ Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe zum Thema „Extraterritoriale Staatenpflichten“ vom 17. Dezember 2008.

des gilt für die Aussagen der zuständigen Kontrollinstanzen zum inter-amerikanischen Menschenrechtssystem. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat sich für die extraterritoriale Anwendbarkeit des IPBPR in seinem Gutachten über den Bau der Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten (2004) deutlich ausgesprochen und diese Auffassung im Hinblick auf die Konvention über jede Form der Eliminierung der Rassendiskriminierung, aber auch per obiter dictum erweitert auf alle Menschenrechtsverträge, erst kürzlich in dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren Georgiens gegen Russland (2008) wiederholt.

5. Die Rechtsprechung des EGMR hat sich, entsprechend Art. 1 EMRK, nicht prinzipiell gegen die extraterritoriale Anwendbarkeit der Konventionsrechte ausgesprochen, aber doch deutlich gemacht, dass nicht jede staatliche Aktivität außerhalb der eigenen Grenzen Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne dieser Vorschrift ist. Werden Aktivitäten außerhalb des eigenen Staatsgebiets ausgeübt, wird jedenfalls kritisch geprüft, ob es sich um eine – den rechtlichen Anforderungen der Vorschrift genügende – Jurisdiktionsausübung handelt. Die Stationierung von Bodentruppen (Fall *Loizidou*, 1995) oder das Agieren von Sicherheits- (Geheimdienst-)kräften (Fall *Öcalan*, 2003/2005) außerhalb des eigenen Staatsgebiets werden unter diesen Aspekt anders behandelt als Luftangriffe (Fall *Bankovic*, 2001).

6. Der EGMR hat in dem vielbesprochenen Fall *Behrami und Saramati* (2007) seine Zuständigkeit *ratione personae* verneint, weil die Menschenrechtsverletzungen, die behaupteter Weise von Angehörigen der nationalen Kontingente der VN autorisierten Friedensgruppen im Gebiet des Kosovo begangen wurden, nicht den beklagten Staaten, sondern den Vereinten Nationen zurechenbar seien. Ob diese Zurechnungsbestimmung auf Grund der tatsächlich bestehenden Befehls- und Kommandobefugnisse richtig erfolgt ist, ist zweifelhaft.

7. Immerhin wäre auch bei einer Zurechnung an die truppenstellenden Staaten zu

erörtern gewesen, ob diese – die Behauptung der Beschwerdeführer als richtig unterstellt – tatsächlich völkerrechts-, also hier konventionswidrig handelten oder ob sie sich auf Art. 103 VN-Charta berufen konnten. Danach gehen die Verpflichtungen aus der Charta allen anderen Verträgen vor. Allerdings sprach in diesen Fällen nichts dafür, dass das behauptete menschenrechtswidrige Vorgehen sich auf verpflichtende Anweisungen des Sicherheitsrats stützen konnte.

8. Eine solche Sachlage ist jedoch nicht a priori auszuschließen. Es ist, abgesehen von den Schwierigkeiten einer rechtlichen Kontrolle, umstritten, wie weit materiell die Bindung des VN-Sicherheitsrats an Grund- und Menschenrechte bei der Wahrung seiner Aufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wieder herzustellen, reicht; äußerste Grenze ist jedenfalls das völkerrechtliche *ius cogens*. Das Zurückweichen völker-(vertrags-) rechtlicher Pflichten (z. B. aus EMRK oder IPBPR) gegenüber sich aus der VN-Charta ergebenden Verpflichtungen setzt zwar die Bestimmung voraus, welches Tun oder Unterlassen tatsächlich Gegenstand dieser Verpflichtungen ist. Aber eine unmittelbare Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Beschlüsse des Sicherheitsrates selbst scheidet auf der völkerrechtlichen Ebene aus.

9. Der EuGH hat in dem kürzlich entschiedenen Fall *Kadi* (2008) bestimmte in Umsetzung verbindlicher Sicherheitsratsbeschlüsse ergangene Gemeinschaftsrechtsakte wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsgrundrechte für nichtig erklärt; dabei hat sich der Gerichtshof ausdrücklich darauf bezogen, dass die EG nicht Mitglied der VN sei, daher den Bindungen des Sicherheitsrates nicht unterliege und der Gerichtshof uneingeschränkt über die Einhaltung der Grundrechte durch die Gemeinschaftsorgane zu wachen habe. Diese Argumentation ist – aus völkerrechtlicher Sicht – in dieser Form auf die Mitgliedstaaten selbst (da sie ja alle VN-Mitglieder sind) nicht übertragbar und kann daher auch vom EGMR, der die Verpflichtungen

der Konventionsstaaten (die alle VN-Mitglieder sind) zu prüfen hat, nicht angewendet werden.

III. Optionen des Sicherheitsrates

10. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Sicherheitsrat bei der Anordnung einer Zwangsmaßnahme (militärischer oder nicht militärischer Art) in einem noch nicht wirklich ausgeloteten Umfang von der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen suspendieren kann. Herkömmliche VN-Friedenseinsätze beruhen aber nicht auf zwingenden Anordnungen nach der VN-Charta. Allerdings sind neuere Sicherheitsratsresolutionen in nicht immer völlig klarer Weise einzuordnen.

IV. Position der Bundesrepublik Deutschland

11. Die Bundesrepublik Deutschland hat – im Hinblick auf ihre Verpflichtungen aus dem IPbPR – dem VN-Menschenrechtsausschuss am 5. Januar 2005 notifiziert:

„Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen. Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zu. Die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta, bleiben unberührt.“

Diese Formulierung ist gewiss mit großem Bedacht abgefasst. Ob hiermit, soweit es um das Verhalten deutscher Streit- oder Polizeikräfte im Ausland geht, die versteckte Ablehnung einer insoweit bestehenden Geltung des Zivilpaktes zum Ausdruck kommt, erscheint mir gegenüber anders lautenden Aussagen in der Literatur keineswegs sicher. Deutlich ist aber der Vorbehalt zu Gunsten der sich aus der VN-Charta ergebenden Verpflichtungen. Problematischer ist für mich der darüber hinausgehende Generalvorbehalt zu Gunsten

sonstiger internationaler Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands.

V. Schlussfolgerungen

12. An der prinzipiellen extraterritorialen Erstreckung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen bestehen nach allem meines Erachtens keine Zweifel. Sie wirkt sich allerdings für die Bundesrepublik Deutschland nur soweit aus, wie die Zurechnung an die Bundesrepublik Deutschland möglich ist.

13. Es empfiehlt sich, in den die Teilnahme deutscher Truppen an Friedensmissionen regelnden Rechtsinstrumenten die völkerrechtliche Verantwortung für (Menschen-) Rechtsverletzungen klar zu regeln. Soweit die VN verantwortlich sind, ist eine Regelung empfehlenswert, nach der die VN verpflichtet sind, Wiedergutmachung, gegebenenfalls in der Form von Schadensersatz zu leisten. Ich halte es aber für zweifelhaft, analog der Waite- und-Kennedy-Rechtsprechung des EGMR (1999) eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an solchen Missionen nur zuzulassen, wenn Deutschland für adäquaten Rechtsschutz auf VN-Ebene gesorgt hat. Die individuelle (strafrechtliche) Verantwortlichkeit der deutschen Soldaten nach den geltenden strafrechtlichen Vorschriften, insbesondere dem Völkerstrafgesetzbuch von 2002, bleibt unberührt.

14. Auslegung und Anwendung der Menschenrechte auf Handlungen und Unterlassungen von Staatsorganen außerhalb des eigenen Staatsgebiets müssen den gegebenen Verhältnissen Rechnung tragen.

15. In der Bundesrepublik Deutschland gelten die in Menschenrechtsverträgen enthaltenen Freiheitsrechte (IPBPR, EMRK etc.) im Range einfacher Bundesgesetze. Sie sind unmittelbar anwendbar, ohne ihre völkerrechtliche Qualität verändert zu haben. Ihr Anwendungsbereich richtet sich daher nach ihrem eigenen Normgehalt. Ihre extraterritoriale Anwendbarkeit, soweit es sich um die Ausübung deutscher

Hoheitsgewalt handelt, ist in dem erörterten Umfang daher gegeben.

16. Die Grundrechte des Grundgesetzes sind in ihrer Anwendbarkeit nicht auf das Bundesgebiet beschränkt. Sie binden deutsche Hoheitsgewalt, wo immer sie ausgeübt wird (Art. 1 Abs. 3 GG). Demgemäß besteht auch voller Rechtsschutz, soweit er nicht in verfassungsmäßiger Weise eingeschränkt ist.

17. Bei der Beurteilung, ob die Grundrechte von deutschen Hoheitsträgern im Ausland verletzt wurden, ist – wie es bereits für die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen gesagt wurde – das Handlungsumfeld in Betracht zu ziehen. Die Fähigkeit, vollen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, ist möglicherweise außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland nicht in demselben Maß gegeben wie innerhalb. Dies ist bei der Beurteilung zu berücksichtigen. Auf die materielle Grundrechtsprüfung kann sich daher auswirken, ob der problematische Akt innerhalb oder außerhalb des deutschen Staatsgebietes stattgefunden hat.

Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Aufnahme des Grundrechts auf Asyl in das Grundgesetz

Stefan Keßler

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Entstehung des Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte
- III. Die Rezeption bei den Beratungen über das Asylrecht im Grundgesetz
- IV. Zusammenfassung

I. Einleitung

Daniel Eberhardt hat im MRM 2/2009 die Einflüsse der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (AEMR) auf das im Mai 1949 verkündete Grundgesetz beschrieben und in vier Kategorien zusammengefasst: Direkte Einflüsse, indirekte Einflüsse, bewusste Abgrenzungen und die Rolle als reiner Beratungsgegenstand.¹

Hinzu treten muss eine *fünfte* Kategorie, die die Fälle umfasst, in denen der *Entwurf* der Menschenrechtserklärung bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat herangezogen wurde, während die sich davon unterscheidende letztendlich verabschiedete Fassung jedoch unberücksichtigt blieb. Dies lässt sich besonders gut am Beispiel des Asylrechts (Art. 14 AEMR, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG) nachvollziehen. Im Folgenden soll kurz die Entstehungsgeschichte des Art. 14 AEMR skizziert werden, um danach die Rezeption im Parlamentarischen Rat zu beschreiben.

¹ Siehe Daniel Eberhardt, Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, in: MRM 2009, S. 162-172 (S. 166).

II. Die Entstehung des Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Am 27. Januar 1947 nahm die Menschenrechtskommission ihre Arbeit auf. Eleanor Roosevelt wurde zur Vorsitzenden gewählt. Der Kommission lagen mehrere Entwürfe für eine Menschenrechtserklärung vor.² Keiner dieser Entwürfe enthielt Bestimmungen zum Asylrecht.

Am 9. Juni 1947 legte das Sekretariat einen ersten eigenen Entwurf (»Documented outline concerning an international bill of human rights«) vor, der insbesondere vom Kanadier John P. Humphrey, damaliger Abteilungsleiter im UN-Sekretariat, erstellt worden war. Artikel 10 des Entwurfs verbot es, jemandem das Recht auf Auswanderung und Ablegen seiner Staatsangehörigkeit zu entziehen. Artikel 34 gab dem einzelnen Staat das Recht, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren:

² Etwa der vom Inter-Amerikanischen Juristischen Komitee erarbeitete und von der chilenischen Delegation der Generalversammlung vorgelegte Entwurf einer Erklärung der Internationalen Rechte und Pflichten der Menschen; der von der kubanischen Delegation vorgelegte Entwurf einer Erklärung der Menschenrechte; der vom American Law Institute erarbeitete und von der panamaischen Delegation eingebrachte Entwurf einer Erklärung der wesentlichsten Menschenrechte, der bereits im Januar 1946 veröffentlicht worden war, abgedruckt in Karl-Heinz Sonnewald, Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948, in: Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg (Hrsg.), Heft XVI (1955), S. 34-36.

“Every State shall have the right to grant asylum to political refugees.”³

Die USA legten drei Tage später Alternativvorschläge vor. Nach ihren Vorstellungen sollte Artikel 34 (Recht des Staates zur Gewährung von Asyl) wieder gestrichen werden.⁴

Diese Entwürfe⁵ waren Grundlagen der Beratungen des Vorbereitungsausschusses (»Drafting Committee«) im Juni 1947 in Lake Success. Drei Arbeitsgruppen wurden eingesetzt, darunter eine zur Formulierung der Menschenrechtserklärung. Diese Arbeitsgruppe, bestehend aus *René Cassin* (Frankreich), *Lord Dukeston* (Großbritannien) und *Charles Malik* (Libanon) sowie *Eleanor Roosevelt* (USA), bat zunächst *Cassin*, einen Vorentwurf auszuarbeiten. Dort wurde in Artikel 33 das Asylrecht wieder als Recht eines Staates, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren, eingeführt.⁶ Auf der Grundlage der Diskussion über diesen Entwurf redigierte *Cassin* seinen Vorschlag. Diese zweite Version wurde vom Vorbereitungsausschuss erneut überarbeitet und dann als Arbeitspapier („working paper“) an die Menschenrechtskommission übermittelt.⁷ In diesem 36 Artikel umfassenden Entwurf wurde das Asylrecht in Artikel 14 als teilweise individuelles Recht auf Zuflucht vor politischer Verfolgung in einem

Staat, der zur Aufnahme bereit ist, formuliert:

„Every one has the right to escape persecution on grounds of political or other beliefs or on grounds of racial prejudice by taking refuge on the territory of any State willing to grant him asylum.“

Zur Diskussion über die Ergebnisse des »Drafting Committee« setzte die Menschenrechtskommission im Dezember 1947 drei Arbeitsgruppen ein.⁸ Die Arbeitsgruppe zur Menschenrechtserklärung bestand aus sechs Delegierten unter dem Vorsitz *Eleanor Roosevelts* und mit *René Cassin* als Berichterstatter. Sie legte nach neun Sitzungen einen Entwurf vor, der von der Menschenrechtskommission überarbeitet und dann verabschiedet wurde.⁹ Artikel 11 des Entwurfs sah einen individuellen Rechtsanspruch auf Asyl vor, der nur in Fällen der Verfolgung von Kriminellen oder wegen Handlungen, die den Grundsätzen der UN widersprechen, nicht gelten sollte:

„Every one shall have the right to seek and be granted asylum from persecution. This right will not be accorded to criminals nor to those whose acts are contrary to the principles and aims of the United Nations.“

Eleanor Roosevelt scheint mit dieser Fassung jedoch nicht einverstanden gewesen zu sein, denn sie gab auf dieser Sitzung Vorschläge zu Protokoll, wie eine kürzere und weniger technisch („less technical“) formulierte Erklärung aussehen könnte.¹⁰ Ihr Artikel 4 sah zwar das Recht vor, Asyl in anderen Ländern zu suchen, enthielt allerdings keine ausdrückliche Verpflichtung der Staaten, Verfolgten Asyl zu gewähren:

“There shall be liberty to (...) emigrate and to seek asylum from persecution.“

³ UN-Dok. E/CN.4/AC.1/3; vgl. Human Rights Yearbook 1947 (im Folgenden HRY 1947), S. 433, 482 (484-486); siehe auch *Anselm Chidi Odinkalu*, Human Rights Yesterday, Today & Forever, in: Liberty, Januar-März 1992, S. 4. *John P. Humphrey* war damals Direktor der Division of Human Rights, einer Abteilung des Departments of Social Affairs im UNO-Sekretariat

⁴ UN-Dok. E/CN.4/AC.1/8; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 482 (492-495).

⁵ Zu denen noch ein vom britischen Vertreter, *Lord Dukeston*, erarbeiteter Entwurf für eine »International Bill on Human Rights« – UN-Dok. E/CN.4/AC.1/4; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 482 (487-492) – kam, der allerdings keine Aussagen zum Flüchtlingsschutz enthielt.

⁶ UN-Dok. E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.1; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 483 (495-498).

⁷ Annex F zum Bericht des Drafting Committee, UN-Dok. E/EN.4/21; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 483 (499-503).

⁸ Bericht der Menschenrechtskommission vom 17. Dezember 1947, UN-Dok. E/600; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 434f., 536f.

⁹ Bericht der Working Group on the Declaration, UN-Dok. E/CN.4/57, beziehungsweise UN-Dok. E/600, Annex A; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 541-546.

¹⁰ UN-Dok. E/600, Annex A II; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 544f.

Nachdem die Regierungen der UN-Mitgliedstaaten zu den Entwürfen der Menschenrechtskommission Stellung genommen hatten,¹¹ überarbeitete im Mai 1948 ein Redaktionsausschuss den Entwurf für die Menschenrechtserklärung.¹² Artikel 11 wurde in seinem ersten Absatz wie folgt formuliert:

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen, und es kann jedermann gewährt werden.“

Der Delegierte der UdSSR schlug hingegen vor, das Asylrecht nur einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen zuzubilligen:

„Das Asylrecht soll jedem gewährt werden, der wegen seiner Handlungen zur Verteidigung demokratischer Interessen, wegen wissenschaftlicher Betätigung oder wegen seiner Teilnahme am nationalen Freiheitskampf verfolgt wird.“¹³

Zusammen mit seinem Entwurf legte der Redaktionsausschuss der Menschenrechtskommission auch den Vorschlag des chinesischen Delegierten, *P. C. Chang*, vor, der lediglich zehn Artikel umfasste. Artikel VI sah vor, jeder Mensch solle das Recht erhalten, Schutz vor Verfolgung in anderen Ländern zu suchen:

« Tout personne a le droit de chercher asile contre la persécution. »¹⁴

Auf der 3. Tagung der Menschenrechtskommission am 28. Juni 1946 wurde der Entwurf des Redaktionsausschusses wiederum überarbeitet. In der von der Menschenrechtskommission schließlich mit zwölf Stimmen ohne Gegenstimme bei vier Enthaltungen verabschiedeten Fassung enthielt Artikel 12 die eindeutige Festlegung eines individuellen Rechtsanspruchs auf die Gewährung von Asyl:

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen und zu erhalten.“¹⁵

Diesen Entwurf nahm am 26. August 1948 der Wirtschafts- und Sozialrat ohne Veränderung an und legte ihn der Generalversammlung vor.¹⁶

Im Oktober 1948 begannen die Beratungen des 3. Ausschusses der Generalversammlung. In diesem Ausschuss waren viele Staaten durch Experten vertreten, die bereits an den Verhandlungen in der Menschenrechtskommission teilgenommen hatten (etwa der Ausschussvorsitzende *Charles Malik*, *Eleanor Roosevelt* oder *René Cassin*). Allgemein sahen sich bei einer Reihe von Bestimmungen aus dem Entwurf der Menschenrechtskommission Delegationen veranlasst, ihre Voten unter Vorbehalt abzugeben. Auch ergaben sich aus der Diskussion eine Reihe von Zusätzen. Daraufhin setzte der 3. Ausschuss eine Redaktionskommission ein, die den Entwurf überarbeiten sollte.¹⁷ Der von dieser Kommission erstellte Text wurde vom 3. Ausschuss übernommen und der Generalversammlung vorgelegt.

Das Asylrecht wurde während der allgemeinen Diskussion über den Entwurf der Menschenrechtskommission zuerst in der 91. Sitzung am 2. Dezember 1948 vom polnischen Delegierten angesprochen. Er legte großen Wert darauf, dass „Faschisten“ nicht in den Genuss dieses Rechtes kommen dürften und die Bestimmung in Artikel 12 deshalb enger gefasst werden müsse.¹⁸ Dieser Auffassung schlossen sich an-

¹¹ Vgl. Official Records of the Economic and Social Council, 3rd year, 6th session, supplement No. 1, Lake Success/New York 1948.

¹² UN-Dok. E/CN.4/95. Vgl. Nations Unies, *Annuaire des Droits de l'Homme pour 1948, 1950* (im Folgenden: *Annuaire 1948*), S. 525-531.

¹³ Ebenda, S. 527.

¹⁴ *Annuaire 1948* (Fn. 12), S. 531.

¹⁵ UN-Dok. E/800; vgl. *Annuaire 1948* (Fn. 12), S. 531-534.

¹⁶ UN-Dok. E/1065, Resolution Nr. 151 (VII); vgl. *Annuaire 1948* (Fn. 12), S. 534.

¹⁷ Vgl. den Bericht des Komitees in UN-Dok. A/C.3/400/Rev. 1.

¹⁸ Vgl. die Zusammenfassung der Rede in *United Nations* (Hrsg.), *Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I: Social, humanitarian and cultural questions. Third Committee - Summary records of meetings. 21 September - 8 December 1948. Lake Success, New York, o. D.* (im Folgenden: *Third Committee*), S. 46f.

dere Delegierte aus Ostblockstaaten an. Demgegenüber wies etwa der chilenische Vertreter darauf hin, die Gefahr der Inanspruchnahme des Asylrechts durch „Faschisten“ sei schon durch die Bestimmung des zweiten Absatzes in Artikel 12 gebannt, die Personen, die den Prinzipien und Zielen der Vereinten Nationen zuwiderlaufende Akte begangen hätten, vom Asylrecht ausschloss.¹⁹

Grundlagen der am 3. November 1948 (121. Sitzung) beginnenden Detailberatung des Artikels 12 waren der Entwurf der Menschenrechtskommission sowie Änderungsvorschläge verschiedener Delegationen.²⁰ Die Auseinandersetzung betraf im Wesentlichen drei Punkte:

Es entspann sich eine Debatte darüber, ob das Asylrecht tatsächlich „integrierender Bestandteil der Menschenrechte sei“.²¹ Die britische Delegierte, unterstützt von der australischen und der US-amerikanischen sowie mehreren lateinamerikanischen Delegationen, vertrat die Auffassung, dass das Asylrecht eigentlich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte fehl am Platze sei, da, wenn die übrigen Bestimmungen der Erklärung verwirklicht würden, es keinen Grund gäbe, vor politischer Verfolgung zu fliehen.

Wenn man das Asylrecht aber in der Erklärung stehen lassen wolle, müsse man regeln, ob es auch das Recht des Verfolgten auf Einreise in den Staat, in dem er Schutz suchen wolle, enthalte. Die Pflicht zur Aufnahme jedes Schutzsuchenden, der einreisen wolle, sei mehr, als einem Staat zugemutet werden könne. Großbritannien sei bereit, jedes Aufnahmegesuch mit Wohlwollen zu behandeln, aber die britische Regierung behalte sich doch vor, im Einzelfall über die Aufnahme frei zu entscheiden. Dementsprechend verstand die

britische Delegation unter dem Asylrecht das Recht jedes Staates, Schutz zu gewähren und die Auslieferung zu verweigern - dies sei der Sinn ihres Vorschlages, in Artikel 12 der AEMR vom Recht auf Genuss des Asylrechts („to enjoy asylum/jouir du droit d'asile“) zu sprechen. Die britische Delegierte präziserte ihre Äußerung später insoweit, als dass die Verpflichtung eines Staates, in jedem Fall einen Flüchtling aufzunehmen, ersetzt werden solle durch die Zusicherung an den Flüchtling, dass, wenn er Aufnahme gefunden habe, er auch in dem betreffenden Staat das Asylrecht genießen könne.²²

Demgegenüber machten der libanesische und der pakistanische Gesandte deutlich, das Asylrecht gehöre zu den Geburtsrechten des Menschen („birthrights of man/héritage humain“) und könne deshalb nicht eingeschränkt werden. Wenn ein Aufnahmestaat sich vor Schwierigkeiten gestellt sehe, dann müsse dieses Problem durch die noch zu entwerfende Konvention geregelt werden. Die Menschenrechtserklärung solle schlicht die Rechte festlegen, die Bestandteil der menschlichen Würde seien. Deshalb sei man mit dem Text des Kommissionsentwurfes einverstanden, der das Asylrecht nicht nur als Recht auf Schutzsuche, sondern auch als Schutzanspruch formuliere.

Eine vermittelnde Position nahmen René Cassin und der niederländische Gesandte Beaufort, unterstützt von der belgischen und einigen lateinamerikanischen Delegationen, ein: Cassin schlug eine Ergänzung zum Text des Kommissionsentwurfs vor, wonach es in der Verantwortung der Vereinten Nationen liegen sollte, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten die Gewährung von Asyl an Verfolgte zu regeln. Das Recht auf Asyl sei eine Angelegenheit von internationaler Bedeutung, und die Kompetenz zur Regelung dieser Angelegenheit solle auch bei der Staatengemeinschaft insgesamt liegen. Da sich die Vereinten Nationen schon wiederholt mit einzelnen Fragen der Behandlung von

¹⁹ Third Committee (Fn. 18), S. 50.

²⁰ Vgl. die Übersicht in UN-Dok. A/C.3/285/Rev. 1.

²¹ So die Formulierung von Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, 1962, S. 80f.

²² Third Committee (Fn. 18), S. 329-331 (340).

Flüchtlingen auseinandergesetzt hätten, sei der französische Vorschlag auch keine Neuschöpfung.²³ *Beaufort* ergänzte, zwar solle das Asylrecht als individueller Anspruch erhalten bleiben, dabei sei aber Rücksicht auf die Aufnahmekapazität der einzelnen Staaten zu nehmen. Die Niederlande schlugen daher vor, das Asylrecht „im Rahmen des Möglichen“ („to the extent that this is possible/ dans la mesure du possible“) zu garantieren.²⁴

Die britische Position setzte sich schließlich durch.

Ein zweiter Diskussionspunkt war die Forderung nach der Einschränkung des Begünstigtenkreises, um „Faschisten“ vom Asylrecht auszuschließen. Die UdSSR-Delegation hatte deshalb ihren bereits von der Menschenrechtskommission abgelehnten Vorschlag, das Asylrecht für Personen zu reservieren, die im Zusammenhang mit ihren Aktivitäten für die Demokratie, mit ihren wissenschaftlichen Betätigungen oder mit ihrer Teilnahme am nationalen Befreiungskampf verfolgt werden, wieder vorgelegt. Die meisten anderen Vertreter lehnten diesen Vorschlag vor allem unter Hinweis auf die Bestimmung des Absatzes 2 ab, mit dem das Anliegen der UdSSR bereits erfüllt sei.

Der dritte Komplex war die insbesondere von lateinamerikanischen Delegationen vertretene Auffassung, das Asylrecht solle auch auf das diplomatische Asyl (Aufnahme in Botschaften und Konsulaten) ausgedehnt werden.²⁵ Diese Forderung konnte sich aber nicht durchsetzen.

In der Abstimmung auf der 122. Sitzung am 4. November 1948 wurde der saudiarabische Vorschlag, den Passus „[...] und zu erhalten“ („[...] and be granted/ [...] et de recevoir“) in Art. 12 Abs. 1 zu streichen, mit 18 zu 14 Stimmen bei acht Enthaltungen angenommen. Der britische Vorschlag, Art. 12 Abs. 1 wie folgt zu fassen:

²³ Third Committee (Fn. 18), S. 328.

²⁴ Third Committee (Fn. 18), S. 331.

²⁵ So etwa der Vertreter Uruguays, vgl. Third Committee (Fn. 18), S. 329.

„Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen und zu genießen“ („Everyone has the right to seek, and to enjoy, in other countries, asylum from persecution/ Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de jouir de l'asile en un autre pays“),

wurde ebenfalls angenommen (30 Ja-, 1 Nein-Stimme, 12 Enthaltungen). Alle anderen Änderungsvorschläge wurden entweder zurückgezogen oder abgelehnt. Der so geänderte Artikel 12 wurde schließlich mit 40 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung angenommen.²⁶

Der Vorschlag des Redaktionskomitees zur Neuformulierung des Artikels 12 wurde vom 3. Ausschuss, obwohl einige Delegationen kritisch fragten, ob die Formulierung des zweiten Absatzes noch mit den ursprünglichen Beschlüssen vereinbar sei, ohne Gegenstimme angenommen.²⁷

Nachdem die Generalversammlung (180.-183. Sitzung) den Entwurf noch einmal diskutiert hatte,²⁸ nahm sie am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (bis auf unwesentliche Änderungen) in der vom 3. Ausschuss vorgeschlagenen Fassung einstimmig an. Aus den Materialien geht allerdings nicht hervor, wann die Nummerierung verändert worden ist. In der Fassung des 3. Ausschusses ist das Asylrecht noch in Artikel 12 enthalten. Die Generalversammlung nahm jedoch das Asylrecht in der Einzelabstimmung zu Artikel 14 mit 44 Stimmen gegen 6 Stimmen bei zwei Enthaltungen an. Er legt fest:

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl zu suchen und zu genießen.“²⁹

²⁶ Third Committee (Fn. 18), S. 341-346; vgl. auch *Annuaire* 1948 (Fn. 12), S. 534f.

²⁷ Vgl. Third Committee (Fn. 18), S. 865.

²⁸ Official Records of the Third Session of the General Assembly, Plenary Meetings, S. 852-934.

²⁹ Official Records of the Third Session of the General Assembly, Plenary Meetings, S. 852-934.

Damit stellt das Asylrecht nicht, wie ursprünglich vorgesehen, einen Anspruch des einzelnen Flüchtlings gegenüber dem Zufluchtstaat auf Aufnahme dar, sondern es bleibt „in die Ermessensfreiheit der Staaten eingebettet“³⁰, weil das Recht auf Genuss des Asylrechts seine Gewährung an den Schutzsuchenden voraussetzt.³¹

III. Die Rezeption bei den Beratungen über das Asylrecht im Grundgesetz

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde, wie Eberhardt nachgewiesen hat, bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates über den Grundrechtsteil des Grundgesetzes wiederholt herangezogen. Insbesondere im Ausschuss für Grundsatzfragen (Grundsatzausschuss) ist hierauf immer wieder Bezug genommen worden.

Als der Grundsatzausschuss am 15. September 1948 seine Arbeit aufnahm, stand jedoch die endgültige Fassung der Menschenrechtserklärung noch nicht fest. Bekannt war hingegen schon der vom Wirtschafts- und Sozialrat im August 1948 verabschiedete Entwurf. Der Wortlaut dieser früheren Fassung war spätestens im Oktober 1948 durch Presseberichte den meisten Mitgliedern des Parlamentarischen Rates bekannt, insbesondere durch den Abdruck einer deutschen Übersetzung in der »Neu-

en Zeitung«.³² Im Plenum hatte Adolf Süsterhenn (CDU) am 8. September 1948 bei einer Generalaussprache darauf Bezug genommen.³³ In den ersten Sitzungen des Grundsatzausschusses zitierte Ludwig Bergsträsser, der wahrscheinlich den Entwurfstext aus den Veröffentlichungen des Wirtschafts- und Sozialrates kannte,³⁴ Formulierungen hieraus. So finden sich ganze Passagen aus dem Entwurf in seinem Katalog der Grundrechte, den er am 21. September 1948 dem Grundsatzausschuss vorlegte („Bergsträsser-Entwurf“).³⁵ Auch andere Ausschussmitglieder hatten sich mit dem Entwurf auseinandergesetzt. Georg August Zinn setzte in seinem Grundsatzreferat diese „Leitsätze des Sozialrats der UN“ als bekannt voraus und meinte, sie führten „zur Entwicklung nicht mehr nur verfassungsrechtlich, sondern auch völkerrechtlich anerkannter Grundrechte“.³⁶

³⁰ Günter Frankenberg, Politisches Asyl – ein Menschenrecht. Versuch, den Schutz vor Folter auszuweiten, in: KJ (1) 1987, S. 17-35 (27). Siehe auch Atle Grahl-Madsen, Territorial Asylum, 1980, S. 43.

³¹ Bald erhob sich Kritik gegen die so eingeschränkte Asylrechtsgarantie. Hatte schon René Cassin auf der Sitzung des 3. Komitees zu verstehen gegeben, er habe zwar dieser Fassung zugestimmt, sei mit ihr aber längst nicht zufrieden (Third Committee [Fn. 18], S. 347), legte zwei Jahre später, 1950, Lauterpacht den überarbeiteten Entwurf seiner »Bill of Rights of Man« vor (International Law and Human Rights, S. 345). Dort hieß es in Artikel 10: „Soweit es die öffentliche Sicherheit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Staates gestatten, wird das Asylrecht für politische Verbrecher und für Flüchtlinge, die einer Verfolgung zu entrinnen suchen, voll und wirksam anerkannt.“ Hervorhebungen nicht im Original.

³² Die Neue Zeitung vom 7. Dezember 1948, in: BA, Z 5, Parl. Rat, Band 179: Presseauschnittsammlung. Eine Abschrift hiervon lag den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates auch durch die Drucksache P.R.10.48 - 144/III vor (BA, Z 5, Parl. Rat, Band 126, Blatt 250 f.; auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 5: Ausschuss für Grundsatzfragen, 1993 [im Folgenden: Grundsatzausschuss], S. 220-225. Die dort [Seite 220, Fn. 1] getroffene Feststellung, die Generalversammlung habe am 10. Dezember 1948 den Entwurf des Wirtschafts- und Sozialrates „ohne große Änderungen“ angenommen, wird vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Verhandlungen im 3. Ausschuss der Generalversammlung kaum aufrechtzuerhalten sein).

³³ Siehe Daniel Eberhardt (Fn. 1), S. 165.

³⁴ Vgl. Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 220 dort Fn.1.

³⁵ Entwurf zu den Grundrechten. Undatiertes, ungezeichnetes Typoskript im NL Bergsträsser, Band 5: Parlamentarischer Rat - Grundgesetz, Mappe 10. Eine überarbeitete Fassung ist abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 15-27.

³⁶ Vgl. Protokoll der dritten Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen vom 21. September 1948, abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 28-61 (34). Hervorhebungen nicht im Original.

Die Bezugnahmen auf den Entwurf der UN-Menschenrechtsdeklaration sind auch bei den Beratungen über das Asylrecht zu finden: Der „Bergsträsser-Entwurf“ griff in Art. 15a eine Formulierung auf und verbot die willkürliche Ausweisung von Ausländern:

„Kein Fremder, der gesetzlich in das Gebiet zugelassen wurde, darf ausgewiesen werden, außer in Verfolg einer gerichtlichen Entscheidung oder Empfehlung als Strafe für Vergehen, die im Gesetz als solche bezeichnet sind, die diese Maßnahme rechtfertigen.“

Ein aus den Abgeordneten *Bergsträsser*, *Zinn* und *v. Mangoldt* bestehendes Redaktionskomitee legte am 23. September 1948 dem Grundsatzausschuss einen Vorschlag für die ersten vier Artikel vor. Während sich in den im Bundesarchiv aufbewahrten Akten des Parlamentarischen Rates nur ein Entwurf mit drei Artikeln befindet,³⁷ enthält das Exemplar derselben Drucksache im Nachlass *Carlo Schmid*³⁸ den Formulierungsvorschlag auch für Art. 4. Dort legte Satz 2 kurz und knapp fest:

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.“

Diese Fassung der Bestimmung zum Asylrecht ist sehr wahrscheinlich in bewusster Anlehnung an Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gewählt worden. Hierfür spricht nicht zuletzt der Zusatz „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“. Auch war im Entwurf des Redaktionskomitees erstmals von einem Asylrecht und nicht lediglich von einem Auslieferungs- und Ausweisungsverbot die Rede. Das Asylrecht ging somit nach den Vorstellungen der Komiteemitglieder über den reinen Auslieferungs- und Ausweisungsschutz hinaus. Mit dieser neuen Formulierung war auch der Begünstigtenkreis gegenüber früheren Entwürfen weiter gezogen: War

³⁷ Drucksache 9 48-66: Unterlage für den Ausschuss für Grundsatzfragen, in BA, Z 5, Parl. Rat, Band 126, Bl. 155-156; abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 62f. Anm. 3.

³⁸ Archiv der Sozialen Demokratie, NL Carlo Schmid, Bd. 1164.

dort die „Nichtbeachtung“ bzw. „Verletzung“ von Menschenrechten im Herkunftsland Voraussetzung für die Asylberechtigung, sollte es nunmehr – analog zum Wortlaut des Entwurfs für die Menschenrechtserklärung – lediglich auf den Tatbestand der (politischen) Verfolgung ankommen. Damit waren insbesondere politische Straftäter – ungeachtet der Frage, ob die ihnen im Herkunftsland drohende Verfolgung Menschenrechte verletzt – in den Kreis der Grundrechtsträger aufgenommen.

Auf seiner vierten Sitzung am 23. September 1948 debattierte der Grundsatzausschuss über den Vorschlag des Redaktionskomitees.³⁹ Die Diskussion über Art. 4 beschäftigte sich vor allem mit dem Asylrecht im Völkerrecht. Da dieses Völkerrecht über Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sein sollte und die Formulierung „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ auf Interpretationsschwierigkeiten stieß (*Heuss*: „was heißt überhaupt: ‚im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts‘?“)⁴⁰, verzichtete man einem Vorschlag *Schmid*s folgend auf diesen Zusatz und legte kurz und bündig fest:

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“⁴¹

Noch zur völkerrechtlichen Dimension des Asylrechts gehört der Ausschluss des mit diesem Recht verbundenen Auslieferungsschutzes im Fall der Verfolgung wegen eines Gewaltverbrechens (*Schmid*: „Wenn dieser Mann aber geschossen hat, muß man ihn ausliefern.“)⁴² Diese „Attentats-“ oder „bel-

³⁹ Vgl. das Stenographische Wortprotokoll, abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 62-87; sowie das Kurzprotokoll, Drucksache P R 9.48-79, in BA, Z 5, Parl. Rat, Band 170, Bl. 54-60.

⁴⁰ Stenographisches Wortprotokoll, abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 62-87 (85).

⁴¹ Vgl. *Schmid* und *v. Mangoldt*, in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85f., sowie die Anlage zum Kurzprotokoll der 4. Sitzung: Vom Ausschuss beschlossene Fassung der Art. 1-4, in BA, Z 5, Parl. Rat, Band 170, Bl. 59-60.

⁴² Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 84. Hervorhebung nicht im Original.

gische Klausel⁴³ war auch enthalten im Entwurf für die UN-Menschenrechtserklärung. Dort sah Art. 12 Abs. 2 den Ausschluss vom Asylrecht im Falle einer Verfolgung „aus Anlass eines gemeinrechtlichen Verbrechens oder von Handlungen, die gegen die Prinzipien und Ziele der Vereinten Nationen verstoßen“⁴⁴ vor. Die Gefahr, dass eine politisch motivierte Verfolgung als Strafverfolgung kaschiert würde, ist allerdings deutlich gesehen worden. Unwidersprochen blieben deshalb die Feststellungen Schmid und Zinns, dass vor der Entscheidung über eine Auslieferung geprüft werden müsse, ob der Betroffene „zwar formell wegen eines gewöhnlichen Verbrechens verfolgt, in Wahrheit aber aus politischen Gründen gesucht wird“.⁴⁵

Zu der Frage, was als politisches Delikt gelten sollte, traf der Ausschuss keine Feststellungen. Allerdings ist hier die Äußerung v. Mangoldts bedeutsam, die Definition des politischen Deliktes sei „in der Völkerrechtslehre sehr umstritten“.⁴⁶ In einer kurzen Zeit später erschienenen Abhandlung⁴⁷ ging v. Mangoldt kurz auf das Problem der Abgrenzung der „gemeinen“ von den politischen Delikten ein.

„Die Schwierigkeiten liegen bei den sogenannten ‚relativ politischen‘, auch délits complexes genannten Verbrechen. Hierzu zählen die Straftaten, die zwar die Merkmale der auslieferungsfähigen gemeinen Verbrechen tragen, daneben aber infolge der begleitenden Umstände, insbesondere ihres Beweggrundes und Zweckes, einen politischen Charakter tragen.“

⁴³ Nach Art. 6 des belgischen Auslieferungsgesetzes vom 1. Oktober 1833; vgl. auch § 3 Abs. 1 Deutsches Auslieferungsgesetz (DAG) vom 23. Dezember 1929.

⁴⁴ Hervorhebung nicht im Original.

⁴⁵ Zinn nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 84. Hervorhebung nicht im Original.

⁴⁶ v. Mangoldt nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 83. Hervorhebung nicht im Original.

⁴⁷ v. Mangoldt, Das Kriegsverbrechen und seine Verfolgung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Jahrbuch für Internationales und Ausländisches Öffentliches Recht, (1) 1948, S. 283-334; vgl. Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 84, Anm. 38.

Dass sich auch andere Ausschussmitglieder dieser Abgrenzung bewusst waren, zeigt die Äußerung Schmid:

„Ich sehe die Zeit kommen, wo in der Ostzone Maquis-Erscheinungen auftreten werden. Die Bevölkerung wird dann, um sich Luft zu machen, zu Akten übergehen, die, sagen wir einmal, die Attentatsklausel streifen.“

Dass in einem Unrechtsregime auch vergleichsweise geringfügige Straftaten politischen Charakter haben und damit asylbe gründend sein könnten, zeigt Schmid Beispiel von dem „jungen Menschen“, der „eine Sowjet-Fahne heruntergerissen oder einen Markgraf-Polizisten mit Steinen beworfen“ habe. „Sollen wir den Mann ausliefern? Das geht doch nicht.“⁴⁸ Die Ausschussmitglieder sahen somit sehr klar die Schwierigkeit, zwischen Freiheitskämpfern und Terroristen eindeutig zu unterscheiden. Unwidersprochen blieb deshalb schließlich die Feststellung v. Mangoldts, man wolle den Kreis der vom Asylrecht Begünstigten weit auslegen.

„Es empfiehlt sich also eine kurze Formulierung, die aber die Möglichkeit gewährt, solchen Leuten unter allen Umständen Schutz zu gewähren.“⁴⁹

⁴⁸ Schmid nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85 (Hervorhebung nicht im Original). „Maquis“ (frz. für „Busch“) wird hier in Erinnerung an die Partisanen der französischen Résistance als Synonym für „Untergrundbewegung“ gebraucht. Mit „Markgraf-Polizist“ spielte Schmid auf Zwischenfälle während antikommunistischer Demonstrationen am 6. September 1948 in Berlin an, bei denen Ostberliner Polizeibeamte, die dem Polizeipräsidenten von Ostberlin, Paul Markgraf, unterstanden, Schüsse auf die Menschen abgegeben hatten. Siehe dazu Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85, Anm. 40.

⁴⁹ v. Mangoldt nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85. Zur Schwierigkeit der Abgrenzung gegenüber Terroristen siehe auch Günter Renner, Terrorismusbekämpfung und Schutzsuchende, in: ZAR 2003, S. 52-59 (besonders 53). Somit stimmt es zwar, dass Gewaltverbrecher (heute würde man von „Terroristen“ sprechen) vom Asylschutz ausgenommen werden sollten; entgegen einer gelegentlich vertretenen Auffassung (z. B. Ulrike Davy, Terrorismusbekämpfung und staatliche Schutzgewährung, in: ZAR 2003, S. 43-52 (49f.)) bedeutet das

Die Liste ließe sich noch verlängern. Es dürfte aber bereits deutlich geworden sein, dass auch im Falle des Grundrechts auf Asyl der *Entwurf* für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in der vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat im August 1948 von der Menschenrechtskommission übernommenen Fassung einen direkten Einfluss auf die Beratungen im Parlamentarischen Rat ausübte.

Beachtet werden muss aber, dass diesen Beratungen nicht die *Endfassung* der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wie sie nach der Überarbeitung durch den 3. Ausschuss der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 in Paris verabschiedet wurde, zugrunde lag und die Änderungen gerade in Art. 12 durch den Parlamentarischen Rat offenbar nicht mehr rezipiert wurden.

IV. Zusammenfassung

Sowohl auf die Grundsatzentscheidung über die Aufnahme des Asylrechts in das Grundgesetz als auch auf seine Ausgestaltung als subjektives persönliches Recht eines verfolgten Ausländers hat die Bestimmung in Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, der das Asylrecht als Rechtsanspruch des politisch Verfolgten auf Aufnahme durch den Zufluchtstaat ausgestaltete, einen erheblichen direkten Einfluss ausgeübt. Der Entwurf der Menschenrechtserklärung ist im Parlamentarischen Rat immer wieder angeführt worden, während anscheinend den Abgeordneten nicht bewusst war, dass die hiervon abweichende endgültige Fassung der Menschenrechtserklärung das Asylrecht im internationalen Rahmen wieder „verwässerte“.

aber nicht, dass damit das Konzept der „Asylwürdigkeit“ übernommen worden wäre.

Was lange währt, wird endlich gut? Der steinige Weg bis zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK

Heiko Leitsch/Vanessa Klingberg

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Hintergründe von Protokoll Nr. 14 und der Haltung Russlands dazu
- III. Änderungen durch das 14. Zusatzprotokoll
- IV. Die Interimslösungen: Protokoll Nr. 14^{bis} und die vorläufige Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14
- V. Was lange währt, wird endlich gut?

I. Einleitung

Der europäische Menschenrechtsschutz, wie er durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verbürgt ist und durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sichergestellt wird, weist eine Erfolgsgeschichte auf, die anfangs nicht vorherzusehen war. Von einem Vertrag mit zunächst zehn Vertragsstaaten im Jahre 1953 hat sich die Konvention zu einem effektiven Menschenrechtsschutzsystem mit heute 47 Vertragsstaaten weiterentwickelt, das über die Grenzen der Europäischen Union hinaus in ganz Europa Geltung beansprucht. Dass es sich als gesamteuropäisches effektives Menschenrechtsschutzsystem bezeichnen kann, liegt nicht zuletzt in zwei Ereignissen aus dem Jahr 1998 begründet: dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK¹ mit der damit verbundenen Einführung einer obli-

gatorischen Gerichtsbarkeit des EGMR für Individualbeschwerden sowie dem Beitritt Russlands zur Konvention. Eben diese Ereignisse brachten das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention schließlich aber an den Rand des Zusammenbruchs.² Der zweifellos grundsätzlich zu begrüßende Beitritt Russlands ging mit einer Erhöhung der Zahl potentieller Kläger vor dem EGMR um ca. 140 Mio. einher.³ Abhilfe sollte durch das Protokoll Nr. 14 zur EMRK⁴ geschaffen werden, das allerdings wegen der Blockadehaltung Russlands zunächst nicht in Kraft treten konnte, da nach Art. 19 des Protokolls Nr. 14 dessen Inkrafttreten die Ratifikation durch alle Konventionsstaaten erforderlich ist. Mit der nunmehr erfolgten Ratifikation Russlands am 18. Februar 2010 kann das Protokoll Nr. 14 zum 1. Juni 2010 in Kraft treten.

Dies gibt Anlass zu einem Rückblick. Dabei sollen zunächst die Hintergründe des Protokolls Nr. 14 und die der Haltung Russlands skizziert (II.) und dann ein Überblick über die sich durch das Protokoll ergebenden Änderungen gegeben werden (III.), bevor schließlich die im Mai 2009 gefunde-

¹ Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus vom 11. Mai 1994, ETS Nr. 155, BGBl. 1995 II, S. 579, in Kraft getreten am 1. November 1998.

² Siehe hierzu auch *Martina Keller*, 50 Jahre danach: Rechtsschutzeffektivität trotz Beschwerdeflut? Wie sich der EGMR neuen Herausforderungen stellt, in: *EuGRZ* 2008, S. 349-369 (360).

³ Neben dem Beitritt weiterer Vertragsstaaten hat auch die Erweiterung des materiellen Schutzes durch die evolutive Rechtsprechung des EGMR und durch die zahlreichen Zusatzprotokolle zur Zunahme der Beschwerden beigetragen.

⁴ Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention vom 13. Mai 2004, ETS Nr. 194, BGBl. 2004 II, S. 138.

nen Interimslösungen dargestellt und insbesondere auf ihre Völkerrechtskonformität untersucht werden sollen (IV.).

II. Die Hintergründe von Protokoll Nr. 14 und der Haltung Russlands dazu

Seit Inkrafttreten von Protokoll Nr. 11 kann sich nach Art. 34 EMRK jeder an den EGMR wenden mit der Behauptung, durch einen Konventionsstaat in seinen Konventionsrechten verletzt zu sein. Von dieser Möglichkeit der Individualbeschwerde ist seitdem in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht worden. War die Zahl der neu eingereichten Beschwerden 1999 mit 8.400 noch überschaubar,⁵ hat sie im Jahr 2009 mit ca. 57.100 einen durch das Gericht kaum noch zu bewältigenden Höchststand erreicht.⁶ Insgesamt sind gegenwärtig 119.298 Beschwerden vor dem Gerichtshof anhängig.⁷ Damit ist die Zahl der anhängigen Verfahren im Vergleich zu 2008 um 21.991 angestiegen.⁸ Insoweit erscheint die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes durch den EGMR kaum noch möglich. Die weit überwiegende Zahl der Klagen wird als unzulässig abgewiesen. Eine Arbeit, die im Regelfall von den Ausschüssen übernommen wird. Allein im Jahr 2009 wies der Gerichtshof 33.065 Beschwerden als unzulässig ab.⁹ Die Mehrheit der für zulässig erklärten Beschwerden stellen darüber hinaus sog. Repetitive cases dar, in denen ein struktureller Mangel im inner-

staatlichen Rechtssystem Ursache für eine Vielzahl gleichgelagerter Beschwerden ist.¹⁰

Bereits im Jahr 2000 deutete sich an, dass es einer Reform des Gerichtssystems bedürfen würde, um die Funktionsfähigkeit des EGMR langfristig gewährleisten zu können. 2001 nahm deshalb der Lenkungsausschuss für Menschenrechte („Steering Committee on Human Rights“) seine Arbeit auf; sie endete mit der Auflage des 14. Zusatzprotokolls im Jahr 2004. Dieses wurde von allen Mitgliedstaaten der Konvention unterzeichnet; am 12. Oktober 2006 ratifizierte Polen das Protokoll als 46. von 47 Vertragsstaaten. Einzig die Ratifikation durch Russland ließ bisher auf sich warten. Die erste Kammer der Duma hatte eine Ratifizierung am 20. Dezember 2006 mit 138 Nein-Stimmen gegen nur 27 Ja-Stimmen bei 286 Enthaltungen abgelehnt. Neben einer zunehmenden generell anti-westlichen Haltung dürfte insbesondere auch Skepsis gegenüber der politischen Neutralität des EGMR ein Grund für das negative Abstimmungsergebnis gewesen sein.

Vorausgegangen waren diverse Auseinandersetzungen zwischen Russland auf der einen und dem Europarat und dem EGMR auf der anderen Seite. Zu nennen sind hier die bereits im Jahr 2000 erfolgte vorübergehende Suspendierung der russischen Stimmrechte in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats wegen der Vorfälle in Tschetschenien,¹¹ die Verurteilun-

⁵ Seitdem ist die Zahl der Beschwerden jedes Jahr mit Ausnahme des Jahres 2003 angestiegen.

⁶ Annual Report 2009 des EGMR, Provisional Edition, S. 1-150 (143), abrufbar unter: www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/ (Stand: 20. Februar 2010).

⁷ Stand: 31. Dezember 2009.

⁸ Im Jahr 2008 lag die Zahl der anhängigen Beschwerden noch bei 97.300, vgl. Annual Report 2008 des EGMR, S. 1-143 (129), abrufbar unter: www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/ (Stand: 20. Februar 2010).

⁹ Annual Report 2009 des EGMR, Provisional Edition (Fn. 6), S. 137.

¹⁰ Council of Europe, Explanatory Report of Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, Rn. 7, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (Stand: 20. Februar 2010).

¹¹ Siehe hierzu die Empfehlung 1456 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Konflikt in Tschetschenien (Umsetzung der Empfehlung 1444(2000) durch Russland) vom 6. April 2000, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t/a00/EREC1456.HTM> und darüber hinaus den Beschluss 1221(2000) der Parlamentarischen

gen Russlands aufgrund der Geschehnisse in Tschetschenien,¹² und vor allem auch das Urteil in der Rechtssache *Ilaşcu gegen Russland*. In diesem Fall hat der Gerichtshof erklärt, Russland sei wegen den in Moldawien stationierten militärischen Einheiten für dort erfolgte Konventionsverletzungen verantwortlich.¹³ Verstärkt worden sein dürfte der Eindruck mangelnder Neutralität durch die Statistik bezüglich der vor dem Gerichtshof anhängigen Beschwerden. Im Jahr 2009 richteten sich ca. 28 Prozent aller vor dem EGMR anhängigen Beschwerden gegen Russland.¹⁴ Russland ist zwar auch der bevölkerungsreichste Konventionsstaat, erschwerend kommt aber hinzu, dass ein verhältnismäßig großer Anteil der Beschwerden gegen Russland in der Sache Erfolg hat. Dies ist vor allem auf strukturelle Mängel des russischen Rechtssystems zurückzuführen, namentlich die zu lange Haftdauer bei vorgerichtlicher Haft, den zu geringen Standard der gerichtlichen Rechtsmittel sowie die unzureichende Umsetzung der Urteile des EGMR.¹⁵ Schließlich dürfte die von Georgien wegen des Konflikts im August 2008 neben der Klage vor dem Internationalen

Gerichtshof¹⁶ erhobene Staatenbeschwerde vor dem EGMR¹⁷ der Sorge vor einer zunehmenden Politisierung der Urteile des EGMR neue Nahrung geben.

Nach der Ablehnung des 14. Zusatzprotokolls durch die Duma wurden insbesondere von Seiten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zahlreiche Bemühungen unternommen, Russland doch noch zu einer Ratifikation zu bewegen.¹⁸ Mit der nunmehr erfolgten Ratifikation haben diese Bemühungen Früchte getragen.

III. Änderungen durch das 14. Zusatzprotokoll

Das 14. Zusatzprotokoll sieht zwei Regelungsmechanismen zur Entlastung des Gerichtshofs vor. Zum einen wird ein neues Zulässigkeitskriterium eingeführt, wodurch der Gerichtshof nicht mehr in der Sache über nur unwesentliche Menschenrechtsverletzungen befinden muss. Durch die Einführung von Einzelrichterentscheidungen werden zum anderen die Kapazitäten des Gerichts bei Beibehaltung der derzeitigen Richterzahl erhöht.

1. Einführung eines neuen Zulässigkeitskriteriums

Nach der Neufassung von Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK kann der Gerichtshof eine Klage als unzulässig abweisen, wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein

Versammlung, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int//Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t/a00/ERES1221.htm> (Stand: 20. Februar 2010).

¹² EGMR, *Baysayeva ./. Russland* (74237/01), Urteil vom 5. April 2007; *Alikhadzhiyeva ./. Russland* (68007/01), Urteil vom 5. Juli 2007; *Magomadov und Magomadov ./. Russland* (68004/01), Urteil vom 12. Juli 2007; *Bazorkina ./. Russland* (69481/01), Urteil vom 27. Juli 2006; *Chitayev und Chitayev ./. Russland* (59334/00), Urteil vom 18. Januar 2007; *Bitiyeva und X ./. Russland* (57953/00 & 37382/03), Urteil vom 21. Juni 2007.

¹³ EGMR, *Ilaşcu et al. ./. Moldawien und Russland* (48787/99), Urteil vom 8. Juli 2004, Rn. 376ff.

¹⁴ Annual Report 2009 des EGMR, Provisional Edition (Fn. 6), S. 139.

¹⁵ Siehe hierzu etwa Parliamentary Assembly, Legal Affairs and Human Rights, Pressemitteilung vom 10. Februar 2010, abrufbar unter: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5269&L=2 (Stand: 20. Februar 2020).

¹⁶ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Georgien./. Russland* vom 12. August 2008, abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&k=4d&case=140&code=GR&p3=0> (Stand: 20. Februar 2010).

¹⁷ EGMR, *Georgien ./. Russland* (13255/07). Mit Entscheidung vom 3. Juli 2009 hat die Große Kammer die Beschwerde für zulässig erklärt, EGMR, *Georgien ./. Russland* (13255/07), Entscheidung vom 3. Juli 2009.

¹⁸ Siehe hierzu die Darstellung bei *Jennifer W. Reiss*, Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-Ratification: The Current State of Affairs, in: *Harvard Human Rights Journal* 22 (2009), S. 293-317 (306f., 312ff.).

erheblicher Nachteil entstanden ist. Einschränkung soll dies aber nicht für Fälle gelten, in denen die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Konvention verankert sind, eine Entscheidung über die Begründetheit erfordert oder die Beschwerde noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist. Die Einführung des neuen Zulässigkeitskriteriums stellt einen Dogmenwechsel dar: Zugunsten der Funktionsfähigkeit des EGMR wird dessen Zuständigkeit auf wesentliche Konventionsverletzungen beschränkt.¹⁹ Im Vorfeld war die Einführung dieses Kriteriums deshalb auch von einigen Staaten kritisiert worden, zu denen Russland allerdings nicht zählte.²⁰

Die Regelung in Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK ist vergleichbar mit der für Verfassungsbeschwerden geltenden Regelung in § 93a d des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG).²¹ Wie § 93a BVerfGG setzt auch der neue Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK eine Vorprüfung der jeweiligen Beschwerde durch den Gerichtshof voraus und unterscheidet sich damit von dem „writ of certiorari“-Verfahren des US Supreme Court.²²

Wie der unbestimmte Rechtsbegriff des erheblichen Nachteils zukünftig vom EGMR interpretiert werden wird, bleibt abzuwarten. In Anbetracht der derzeitigen Eingangszahlen liegt zwar eine extensive Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums nahe. Da aber bereits heute mehr als 90% der Beschwerden als unzulässig abgewiesen werden,²³ erscheint es dennoch fraglich, ob hierdurch eine beachtliche Entlastung des Gerichtshofs bewirkt werden kann.²⁴ Um zu gewährleisten, dass die Konkretisierung des neuen Kriteriums durch die Kammern oder die Große Kammer erfolgt, dürfen die Einzelrichter und die Ausschüsse nach Art. 20 Abs. 2 des 14. Zusatzprotokolls das Zulässigkeitskriterium in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls nicht anwenden.²⁵

2. Strukturelle Änderungen und Verfahrensänderungen

Während das neue Filterkriterium es ermöglicht, noch mehr Klagen bereits auf Zulässigkeitsstufe abzuweisen, zielt die Einführung von Einzelrichterentscheidungen auf eine Erhöhung der Filterkapazitäten des Gerichtshofs ab.²⁶ Die Einzelrichter haben die Kompetenz, Klagen für unzulässig zu erklären oder aus dem Register zu streichen, soweit eine solche Entscheidung ohne weitergehende Untersuchung mög-

¹⁹ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 78.

²⁰ Hierzu näher *Reiss* (Fn. 18), S. 302f.

²¹ BGBl. 1993 I, S. 1473, zuletzt geändert am 1. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I, S. 3822). § 93a BVerfGG räumt dem Bundesverfassungsgericht ein grundsätzliches Annahmeerlassen ein. Nach Abs. 2 der Vorschrift ist die Verfassungsbeschwerde aber zur Entscheidung anzunehmen, wenn es sich um einen Fall von grundsätzlicher Bedeutung handelt oder wenn andernfalls besonders schwere Nachteile für den Beschwerdeführer drohen. Auch § 93a BVerfGG hat die Entlastung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweck, vgl. *Karin Graßhof*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Band II, 30. Ergänzungslieferung 2009, § 93a Rn. 2.

²² Siehe zum (Selbst-)Schutz vor Überlastung von BVerfG, US Supreme Court, EGMR und EuGH: *Thomas Giegerich*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland, den USA und Europa als Trägerin einer gemeinsamen Rechtswahrungsaufgabe, in: *Marten Breuer u.a. (Hrsg.)*, Im Dienste des Menschen: Recht, Staat und Staatsgemeinschaft. Forschungskolloquium anlässlich

der Verabschiedung von Eckart Klein, S. 95-150 (129ff.).

²³ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 7; Committee of Ministers, Steering Committee for Human Rights (CDDH), Final Report containing proposals of the CDDH, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=25033&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (Stand: 20. Februar 2010).

²⁴ *Patricia Egli*, Zur Reform des Rechtsschutzsystems der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *ZaöRV* 64 (2004), S. 759-794 (778ff.).

²⁵ Explanatory Report of Protocol No. 14, (Fn. 10), Rn. 84.

²⁶ Explanatory Report of Protocol No. 14, (Fn. 10), Rn. 62.

lich ist.²⁷ Andernfalls weist der Einzelrichter die Beschwerde einem Ausschuss oder einer Kammer zu. Der Einzelrichter kann dabei nicht über Beschwerden gegen den Konventionsstaat, von dem er als Richter gewählt worden ist, entscheiden (Art. 26 Abs. 3 EMRK n.F.). Die Einzelrichter werden in ihrer Arbeit durch Berichterstatter unterstützt, die organisatorisch bei der Kanzlei des Gerichtshofs angesiedelt sind (Art. 24 Abs. 2 EMRK n.F.). Die Entscheidungen der Einzelrichter können nicht mit einem Rechtsmittel angegriffen werden, sondern sind endgültig.

Die Einzelrichter übernehmen damit den bisherigen Aufgabenbereich der Ausschüsse. Auch den Ausschüssen werden neue Kompetenzen zugewiesen. Zukünftig können diese in einem beschleunigten Verfahren²⁸ und durch einstimmigen Beschluss auch über die Begründetheit von Beschwerden entscheiden, soweit diesen eine Sachverhaltskonstellation zugrunde liegt, zu der bereits eine gefestigte Rechtsprechung existiert.²⁹ Neu ist auch die Besetzung der Ausschüsse. Anders als bisher gehört der Richter des verklagten Konventionsstaates dem Ausschuss nicht mehr zwingend an.³⁰ Damit besteht erstmals die Möglichkeit, dass ein Konventionsstaat verurteilt wird, ohne dass der von ihm entsendete Richter am Verfahren beteiligt gewesen ist.

Schließlich sieht der neue Art. 26 EMRK (ehemals Art. 27) die Möglichkeit vor, die Kammern durch Beschluss des Plenums

des Gerichtshofs für einen bestimmten Zeitraum von 7 auf 5 Richter zu verkleinern. Auch diese Regelung zielt auf die Erhöhung der Kapazitäten des Gerichtshofs ab.³¹ Nach der Neufassung von Art. 29 EMRK können die Kammern zur Verfahrensbeschleunigung zudem gleichzeitig über die Zulässigkeit und Begründetheit einer Individualbeschwerde entscheiden. Auch sind Vergleiche nunmehr nach Art. 39 Abs. 1 EMRK n.F. schon möglich, bevor eine Entscheidung über die Zulässigkeit ergangen ist.

3. Weitere Änderungen durch Protokoll Nr. 14

Protokoll Nr. 14 enthält noch verschiedene weitere Änderungen. So macht es den Weg für den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK frei. Nach der bisherigen Fassung des Art. 59 EMRK ist der Beitritt zur Konvention allein Staaten vorbehalten. Auch wenn ein Beitritt der EU zur EMRK sicherlich grundsätzlich wünschenswert ist, steht er jedoch im Widerspruch zu der angestrebten Entlastung des Gerichtshofs. Denn es ist zu erwarten, dass er ein zusätzliches Ansteigen der Beschwerdezahl zur Folge hätte.³²

Auch die Änderungen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Urteile könnten zu einer weiteren Erhöhung der Arbeitslast des Gerichtshofs führen. Zukünftig kann das Ministerkomitee den Gerichtshof anrufen, wenn Schwierigkeiten bei der Interpretation eines seiner Urteile bestehen (Art. 46 Abs. 3 EMRK n.F.) oder um feststellen zu lassen, dass es ein Konventionsstaat versäumt hat, seinen Verpflichtungen aus einem Urteil nachzukommen (Art. 46 Abs. 4 EMRK n.F.),³³ wofür allerdings in beiden

²⁷ Die Beschränkung der Entscheidungskompetenz auf klare, offensichtliche Fälle trägt dem Umstand Rechnung, dass durch die Einzelrichter die Gefahr von Fehlentscheidungen wächst. So auch *Egli* (Fn. 24), S. 774.

²⁸ Siehe hierzu *Egli* (Fn. 24), S. 776.

²⁹ In Ausnahmefällen soll auch ein einziges Grundsatzurteil der Großen Kammer ausreichend sein, vgl. Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 68.

³⁰ Allerdings sieht Art. 28 Abs. 3 EMRK n.F. vor, dass der Ausschuss zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens den nationalen Richter einladen kann, den Platz eines anderen Ausschussmitglieds einzunehmen.

³¹ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 62f.

³² *Egli* (Fn. 24), S. 770.

³³ Stellt der Gerichtshof eine Verletzung der Verpflichtungen aus dem Urteil fest, leitet er den Fall an das Ministerkomitee zurück, das dann entscheiden soll, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, Art. 46 Abs. 5 EMRK n.F.

Fällen eine Zweidrittelmehrheit im Ministerkomitee erforderlich ist.³⁴

Schließlich wird die Amtszeit der Richter auf insgesamt 9 Jahre unter gleichzeitigem Ausschluss einer Wiederwahl erhöht (Art. 23 Abs. 1 EMRK n.F.),³⁵ was eine Stärkung der Unabhängigkeit der Richter bedeutet.³⁶ Eine weitere Neuerung findet sich in Art. 38 Abs. 3 EMRK n.F., wonach der Menschenrechtskommissar³⁷ nunmehr nach eigenem Ermessen und nicht mehr nur auf Einladung als *amicus curiae* an einem Verfahren teilnehmen kann.

IV. Die Interimslösungen: Protokoll Nr. 14^{bis} und die vorläufige Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14

Da Russland sich über Jahre geweigert hatte, Protokoll Nr. 14 zu ratifizieren, hatten die übrigen Konventionsstaaten nach alternativen Wegen gesucht, um eine Entlastung des Gerichtshofs notfalls auch ohne Russland zu bewirken. Es herrschte Einigkeit, dass eine Entlastung weder durch eine dynamische Interpretation der Konvention noch durch eine Änderung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu erreichen

war.³⁸ Im Hinblick auf den klaren Wortlaut von Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 EMRK, wonach festgeschrieben ist, in welchen Zusammensetzungen der Gerichtshof tagen kann und dass die Ausschüsse nur die Kompetenz haben, Beschwerden für unzulässig zu erklären oder im Register zu streichen, waren dem Gerichtshof bei der Gebung einer Verfahrensordnung enge Grenzen gesetzt.

Zwei mögliche Vorgehensweisen wurden als völkerrechtlich zulässig erachtet: die Verabschiedung eines gesonderten Zusatzprotokolls, welches die wesentlichen Entlastungsmaßnahmen – die Einführung des Einzelrichters und die Kompetenzerweiterung für die Ausschüsse – enthält und auf die Zeit bis zum Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls begrenzt ist, oder die vorläufige Anwendbarkeit der entsprechenden Bestimmungen des 14. Zusatzprotokolls für den Fall, dass hierüber eine Vereinbarung (auch) mit Russland erzielt werden könnte.³⁹

1. Das Protokoll Nr. 14^{bis}

Es wurde davon ausgegangen, dass die Verabschiedung eines gesonderten Zusatz-

³⁴ Das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit wurde gewählt, um die zusätzliche Belastung für den Gerichtshof möglichst gering zu halten, vgl. Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 96. Das Verfahren soll in denjenigen Fällen, denen ein strukturelles Problem in der nationalen Rechtsordnung zugrunde liegt, dazu beitragen, dass eine schnellere und effizientere Beseitigung des Mangels erfolgt, was zu einer langfristigen Entlastung des Gerichts führen soll. Siehe hierzu auch *Egli* (Fn. 24), S. 787f.

³⁵ Die Amtszeit derjenigen Richter, die derzeit ihre erste Amtszeit am Gerichtshof verrichten, verlängert sich insoweit *ipso iure* auf 9 Jahre. Für die übrigen Richter gilt, dass ihre Amtszeit zwei Jahre nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls endet, vgl. Art. 21 des Zusatzprotokolls Nr. 14.

³⁶ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 50.

³⁷ Dazu *Sebastian Schulz*, Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarats – ein Erfolgsmodell?, in: MRM 2003, S. 26-35.

³⁸ Committee of Ministers, Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI on the public international law aspects of the advisability and modalities of inviting the European Court of Human Rights to put into practice certain procedures which are already envisaged to increase the Court's case-processing capacity, in particular the new single judge and committee procedures, Rn. 18, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1426443&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (Stand: 20. Februar 2010).

³⁹ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 19ff. Eine detaillierte Darstellung des Geschehensablaufs bis zur Annahme des 14^{bis}-Zusatzprotokolls und der Vereinbarung über die vorläufige Anwendbarkeit der Bestimmungen des 14. Zusatzprotokolls findet sich bei: *Alastair Mowbray*, Crisis Measures of Institutional Reform for the European Court of Human Rights, in: *Human Rights Law Review* 9 (2009), S. 647-656.

protokolls auch ohne Zustimmung Russlands möglich sei.⁴⁰ Das Protokoll Nr. 14^{bis} wurde am 27. Mai 2009⁴¹ auf einer Konferenz, die parallel zur 119. Sitzung des Ministerkomitees in Madrid stattfand, verabschiedet. Den frei zugänglichen Dokumenten lässt sich nicht entnehmen, in welchem Abstimmungsverfahren das Protokoll verabschiedet worden ist und ob auch Russland dem Protokoll zugestimmt hat.⁴² Es erscheint naheliegend, dass die Abstimmung im Consensus-Verfahren erfolgt ist, denn auch die Vereinbarung über die vorläufige Anwendbarkeit von Bestimmungen des Protokolls Nr. 14⁴³ ist im Consensus-Verfahren angenommen worden.⁴⁴ Ungeachtet dessen stellt sich die Frage, ob die Zustimmung Russlands zum Protokoll Nr. 14^{bis} tatsächlich entbehrlich gewesen wäre.

Es ist dem Konventionssystem nicht neu, dass für die Konventionsstaaten unterschiedliche Verfahrensregelungen gelten. Bevor die Individualbeschwerde durch das Protokoll Nr. 11 obligatorisch wurde, enthielt das Protokoll Nr. 9⁴⁵ die fakultative Möglichkeit der Einführung der Individualbeschwerde. Wie die damalige Regelung

sieht auch das Protokoll Nr. 14^{bis} vor, dass der status quo für diejenigen Staaten, die das Protokoll nicht ratifizieren, unverändert bleibt. Insoweit hatte die Kanzlei des Gerichtshofs im Vorfeld erklärt, dass es problemlos möglich sei, die Beschwerden je nachdem, ob der betreffende Staat das Zusatzprotokoll ratifiziert hat oder nicht, den unterschiedlichen Spruchkörpern des Gerichtshofs zuzuweisen.⁴⁶

Die Besonderheit des Protokoll Nr. 14^{bis} liegt allerdings darin, dass zugunsten der Effektivität des Gerichtshofs den Individuen, die der Hoheitsgewalt der ratifizierenden Staaten unterstehen, faktisch weniger Rechtsschutz gewährt wird. Eine Unzulässigkeitsklärung muss nicht mehr durch einstimmige Entscheidung eines Ausschusses erfolgen, sondern erfolgt durch den Einzelrichter, dessen Entscheidung darüber hinaus endgültig ist. Darin liegt eine Reduzierung des nach Protokoll Nr. 11 vereinbarten Rechtsschutzstandards.

Russland hätte diesen Änderungen allerdings nur dann zustimmen müssen, wenn das Protokoll Nr. 14^{bis} als Vertrag zu Lasten Russlands zu qualifizieren wäre.⁴⁷ Das faktische Weniger an Rechtsschutz lässt sich aber kaum als rechtliches Weniger qualifizieren, bleiben doch die materiellen Konventionsgarantien in ihrem Bestand und ihrer Reichweite unangetastet. Darüber hinaus wirkt sich das Weniger an Rechtsschutz nicht auf die der Hoheitsgewalt Russlands unterstehenden Personen aus.⁴⁸ Anknüpfungspunkte für einen Vertrag mit Wirkung zu Lasten Russlands könnten die Folgen für den „russischen“ Richter oder die finanziellen Konsequenzen sein. Zwar

⁴⁰ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 20. Es verwies insoweit auf Art. 20 der Satzung des Europarats.

⁴¹ Protokoll Nr. 14^{bis} zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 27. Mai 2009, ETS Nr. 204.

⁴² Vgl. 119th Session of the Committee of Ministers, Statement by the Committee of Ministers on the Conference of the High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401187&Site=CM> (Stand: 10. Februar 2010).

⁴³ Agreement on the provisional application of certain provisions of Protocol No. 14 pending its entry into force vom 12. Mai 2009, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/194-1.htm> (Stand: 20. Februar 2010).

⁴⁴ Siehe hierzu unten IV. 2.

⁴⁵ Protokoll Nr. 9 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 6. November 1990, ETS Nr. 140, in Kraft getreten am 1. Oktober 1994.

⁴⁶ Vgl. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 14.

⁴⁷ *Andreas Haratsch*, Overlapping Human Rights Guarantees and the "Pacta tertiis"-Rule, in: Ekkart Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1997, S. 161-171.

⁴⁸ Allenfalls genießen russische Staatsbürger, die der Jurisdiktion eines anderen Konventionsstaats unterstehen, ein faktisches Weniger an Rechtsschutz.

entscheiden auch die Richter derjenigen Staaten, die Protokoll Nr. 14^{bis} nicht ratifizieren, über die Zulässigkeit von Beschwerden als Einzelrichter. Hierin kann aber schon deshalb keine Verpflichtung für diejenigen Staaten, die das Protokoll nicht ratifizieren, gesehen werden, weil die Richter nicht als Vertreter ihrer Heimatstaaten agieren.⁴⁹ Vielmehr bestimmt Art. 21 Abs. 2 EMRK, dass sie dem Gerichtshof in ihrer persönlichen Eigenschaft angehören. Dass der Richter nicht Vertreter seines Heimatstaates ist, zeigt sich auch in dessen Wahl. Der Konventionsstaat erstellt eine Liste mit drei Kandidaten und übt damit lediglich ein Vorschlagsrecht aus; es obliegt der Parlamentarischen Versammlung aus diesen Kandidaten den Richter zu wählen (Art. 22 Abs. 1 EMRK).⁵⁰

Die Einführung des Einzelrichters belastet Russland jedoch in finanzieller Hinsicht. So bestimmt Art. 2 Protokoll Nr. 14^{bis} die Ergänzung des jetzigen Art. 25 EMRK dahingehend, dass die (Einzel-)Richter in ihrer Arbeit von Berichterstattern unterstützt werden, die ihre Aufgaben unter der Aufsicht des Präsidenten des Gerichtshofs ausüben und der Kanzlei des Gerichtshofs angehören. Die hierdurch entstehenden Personalkosten sind nach Art. 50 EMRK vom Europarat zu tragen,⁵¹ der seinerseits von den Mitgliedsstaaten finanziert wird. Gemäß Art. 38 der Satzung des Europarats verteilen sich die Kosten im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil der Mitgliedstaaten. Damit hat Protokoll Nr. 14^{bis} zur Folge, dass Russland verpflichtet ist, für ca. 18 Prozent der Kosten für die Berichterstatter aufzukommen. Die Völkerrechtskonformität einer solchen Regelung lässt sich nur durch Einholung der Zustimmung des

verpflichteten Drittstaats herstellen.⁵² Soweit Russland nicht ausdrücklich oder im Wege des Consensus-Verfahrens Protokoll Nr. 14^{bis} zugestimmt haben sollte, wird man eine solche Zustimmung in der Vereinbarung von Madrid erblicken können. Zwar enthält diese ausdrücklich nur eine Zustimmung der Vertragsstaaten zu der Möglichkeit der vorläufigen Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14. Die hierin enthaltene Zustimmung zu der Tragung etwaiger hierdurch entstehender zusätzlicher Kosten wird man auch auf Protokoll Nr. 14^{bis} erstrecken können, da dieses mit den vorläufig anwendbaren Normen des Protokolls Nr. 14 identisch ist.

2. Vorläufige Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14

In Madrid wurde nicht nur das Protokoll Nr. 14^{bis} geschaffen, sondern darüber hinaus die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung von Protokoll Nr. 14 vereinbart. Deutschland hat am 29. Mai 2009 eine Erklärung über die vorläufige Anwendung abgegeben.⁵³ Die Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages finden sich in Art. 25 WVK, bei dessen Inhalt es sich zugleich um Völkergewohnheitsrecht handelt.⁵⁴ Danach

⁴⁹ Jens Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 2.

⁵⁰ Die Parlamentarische Versammlung kann eine Liste auch gänzlich zurückweisen und den Konventionsstaat auffordern, eine neue vorzulegen. Dies ist in der Vergangenheit in einigen Fällen geschehen.

⁵¹ Der Begriff der Kosten in Art. 50 EMRK umfasst sämtliche Personal- und Sachkosten, Meyer-Ladewig (Fn. 49), Art. 50.

⁵² Vgl. Art. 34 und 35 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, UNTS, Bd. 1155, S. 331 (WVK).

⁵³ Die Zustimmung des Bundestages wurde hierfür nicht erneut eingeholt. Dies ist im Hinblick auf Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) nicht zu beanstanden. Art. 59 Abs. 2 GG regelt nicht nur die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Verträge und legt deren Rang in der deutschen Rechtsordnung fest, sondern ist darüber hinaus Ausdruck des Demokratieprinzips. Die Vorschrift stellt das auswärtige Handeln der Exekutive unter den (Gesetzes-)Vorbehalt des unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebers (BVerfGE 68, S. 1 [86ff.]). Da die vorläufige Anwendung einzelner Bestimmungen von Protokoll Nr. 14 ein Minus zu dessen vollständigem Inkrafttreten darstellt, ist sie als von der parlamentarischen Zustimmung zum Protokoll selbst bereits umfasst anzusehen.

⁵⁴ Mark E. Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, Art. 25, Rn. 12; so auch Committee of Legal Ad-

kann ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrages bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet werden, wenn der Vertrag dies entweder selbst vorsieht oder wenn die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben.

Protokoll Nr. 14 enthält keine Regelung über seine vorläufige Anwendung. Zwar wurde die Aufnahme einer solchen Bestimmung während der Verhandlungen erörtert,⁵⁵ im Ergebnis aber als nicht angebracht erachtet.⁵⁶ Insofern konnte eine zur Entlastung des Gerichts beitragende vorläufige Anwendung nur durch eine Vereinbarung auf andere Weise herbeigeführt werden.

Es stellt sich die Frage, welchen Anforderungen eine solche Vereinbarung genügen muss. Der Lenkungsausschuss war der Ansicht, dass eine solche im Wege des Consensus-Verfahrens erzielt werden könne.⁵⁷ Auch wenn dieses Verfahren sich im Hinblick auf die Situation mit Russland als am zweckmäßigsten darstellte – genügt es im Rahmen des Consensus-Verfahrens doch, dass kein Staat ausdrücklich widerspricht –, erscheint zweifelhaft, ob eine

Vereinbarung i.S.d. Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK in diesem Verfahren getroffen werden kann. Die nachträgliche Vereinbarung der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages ist nach Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK möglich. Da sich die nachträgliche Vereinbarung der vorläufigen Anwendung wenn auch nicht als rechtliche, so aber als faktische Vertragsänderung begreifen lässt, läge es nahe, das ursprüngliche Vertragsabschlussverfahren auch auf die nachträgliche Vereinbarung anzuwenden. Das Consensus-Verfahren macht nicht nur die ausdrückliche Zustimmung auf völkerrechtlicher Ebene entbehrlich; da der Staat auf völkerrechtlicher Ebene gerade nicht handelt, bedarf er auch keiner innerstaatlichen demokratischen Legitimation.

Die Anwendung des Consensus-Verfahrens lässt sich hier jedenfalls damit rechtfertigen, dass Russland das Protokoll Nr. 14 zur EMRK schon unterzeichnet hatte. Die Unterzeichnung entfaltet zwar keine Bindungswirkung im eigentlichen Sinne, aus ihr folgt aber die Verpflichtung, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck des unterzeichneten Vertrages vereiteln würden (Art. 18 WVK). Hauptanliegen von Protokoll Nr. 14 ist die Entlastung des EGMR. Vor dem Hintergrund, dass die vorläufige Anwendung nur diejenigen Bestimmungen erfassen sollte, die diesem Zweck dienen, lässt sich argumentieren, dass Russland nach Art. 18 WVK ohnehin gehindert war, der vorläufigen Anwendung zu widersprechen, so dass das Consensus-Verfahren rechtlich möglich war.

V. Was lange währt, wird endlich gut?

Abschließend stellt sich die Frage, ob sich mit dem Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 alles zum Guten wendet. Da die EMRK den Anspruch erhebt, ein gesamteuropäisches Menschenrechtsschutzsystem darzustellen, ist die Mitgliedschaft Russlands mit seinen 140 Mio. Einwohnern nicht wegzudenken. Bereits diese Mitgliedschaft als solche ist als Erfolg zu werten, hat sich damit doch eine (ehemalige) Weltmacht der Gerichts-

visers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 22. Zum gewohnheitsrechtlichen Status der WVK allgemein vgl. International Court of Justice, *Hungary v. Slovakia*, Judgment of 25 September 1997, ICJ Rep. 1997, S. 38 Rn. 46.

⁵⁵ Siehe Reflection Group on the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanism (CDDH-GDR), Draft reform of the European Court of Human Rights – Final clauses for an accelerated entry into force of an Amending Protocol, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/07.%20other%20committees%20and%20working%20groups/archives/06.%20guaranteeing%20human%20rights%20%28cddh-gdr%29/01.%20working%20documents/2003/2003_020_en.asp#TopOfPage (Stand: 20. Februar 2010).

⁵⁶ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 14.

⁵⁷ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 34.

barkeit des EGMR unterstellt. Dass es in Russland mitunter auch zu Unmut gegenüber dem Gerichtshof kommt, lässt sich vor dem Hintergrund des russischen Selbstverständnisses zumindest nachvollziehen.

Soweit Russland Zweifel am Protokoll Nr. 14 vorgebracht hat, mögen diese zwar politisch motiviert gewesen sein, ganz von der Hand zu weisen sind sie aber nicht. Zumindest erscheinen Zweifel angebracht, ob die ergriffenen Maßnahmen ausreichen werden, um den Gerichtshof langfristig zu entlasten und damit die Effektivität des Kontrollsystems der EMRK zu wahren. Zwar werden die Filterkapazitäten des Gerichtshofs durch die Einzelrichter deutlich erhöht. Auch die Zuweisung der sog. Repetitive cases an die Ausschüsse dürfte eine bemerkbare Entlastung des Gerichtshofs bewirken. Das Grundproblem der stetig steigenden Zahl von Beschwerden bleibt aber bestehen. Der in Protokoll Nr. 14 avisierte Beitritt der Europäischen Union zum Rechtsschutzsystem der EMRK dürfte sogar zu einem noch weiteren Anstieg der Beschwerden führen.

Eine Lösung des Problems ist letztlich nur auf nationaler Ebene möglich. Es ist unabdingbar, dass die Konventionsstaaten den Grundsatz der Subsidiarität des EMRK-Rechtsschutzsystems ernst nehmen. Das Rechtsschutzsystem der EMRK kann nicht Garant von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Staaten sein, sondern setzt diese voraus.⁵⁸ Das Funktionieren des EGMR ist langfristig nur durch eine Senkung der neuen Beschwerdeeingänge sicherzustellen. Sonst bleibt nur die Möglichkeit, dem Gericht ein weites Ermessen bei der Annahme von Beschwerden ähnlich dem „Writ of certiorari“-Verfahren des US Supreme Court einzuräumen, wie dies im Rahmen der Verhandlungen zu Protokoll Nr. 14 auch bereits

diskutiert worden war.⁵⁹ Auf der Konferenz von Interlaken über die Zukunft des EGMR am 18. und 19. Februar 2010 haben die Konventionsstaaten in ihrer Abschlussklärung unterstrichen, dass die im Konventionssystem angelegte Subsidiarität des europäischen Rechtsschutzes ernst zu nehmen sei.⁶⁰

⁵⁸ So schon *Wolfgang Peukert*, Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, in: *EuGRZ* 1993, S. 173-183 (175); siehe auch *Egli* (Fn. 24), S. 771.

⁵⁹ Committee of Ministers, Steering Committee for Human Rights (CDDH), *Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights. Final report containing proposals of the CDDH*, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=25033&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (Stand: 20. Februar 2010).

⁶⁰ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, *Interlaken Declaration* vom 19. Februar 2010, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dc/files/Source/2010_interlaken_actes.pdf. (Stand: 3. Mai 2010). Die genaue Stelle findet sich auf S. 120 des Dokuments.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung

Hauke Brankamp

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Der theoretische und institutionelle Rahmen der OECD-Leitsätze
- III. Implementierungsvorgaben und Umsetzungsverfahren
- IV. Kritik an den Umsetzungsverfahren der Leitsätze
- V. Schlussbemerkungen

I. Einleitung

In der globalisierten Welt, in der multinationale Konzerne, Unternehmen und Subunternehmen in einer unüberschaubaren Anzahl von Staaten agieren und von den Unterschieden des jeweiligen Arbeitsrechts, Lohnniveaus usw. profitieren, scheint ein unternehmerisches Gewissen wichtiger denn je. Der Ansatz der „Corporate Social Responsibility“ (CSR), zu deutsch etwa: unternehmerische Sozialverantwortung, ist ein Konzept, welches Unternehmen auf freiwilliger Basis dazu anhält, ihrer sozialen, gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung gerecht zu werden.¹ CSR beschränkt sich jedoch nicht nur auf wirtschaftliche Aktivitäten im (nichteuropäischen) Ausland, sondern bezieht sich auf alle Handlungen eines Unternehmens im In- und Ausland. CSR hat zudem den Anspruch, sowohl der Gesellschaft als auch

den Unternehmen zu nützen, die sich sozial verantwortlich zeigen.

Die CSR-Ziele und -Regeln sind jedoch nicht bindend und können gesetzlich festgelegte Regelungen nicht ersetzen. Es existieren zahlreiche Initiativen, die darauf abzielen, Mindeststandards und Foren für unternehmerische Sozialverantwortung zu schaffen, sowohl auf nationaler (in Deutschland z.B. der „Runde Tisch Verhaltenskodizes“²) als auch auf internationaler Ebene (beispielsweise den UN-Global Compact³). Auf den folgenden Seiten wird eines jener Instrumente näher betrachtet: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Nach einer theoretischen und institutionellen Einführung wird versucht, insbesondere Funktionsweise und Implementierungsverfahren der Leitsätze zu beleuchten, wobei hier der Fokus auf der Arbeit der deutschen Nationalen Kontaktstelle (NKS) liegt. Anschließend werden kritische Stimmen aus der Welt der Nichtregierungsorganisationen zu Wort kommen, anhand derer aufgezeigt werden soll, welche Schwächen das Instrument hat und welche Bereiche verbesserungswürdig sind. Überdies soll ein kritischer Vergleich mit den NKS anderer Teilnehmerstaaten angestellt werden, um zu verdeutlichen, welche Handlungs-

¹ Hierzu beispielsweise *Bettina Stoll*, Sozial und ökonomisch handeln, Corporate social responsibility kleiner und mittlerer Unternehmen, 2009; *Nick Lin-Hi*, Eine Theorie der Unternehmensverantwortung, Die Verknüpfung von Gewinnerzielung und gesellschaftlichen Interessen, 2008.

² www.coc-runder-tisch.de/coc-runder-tisch.

³ Hierzu etwa *Norman Weiß*, Transnationale Unternehmen – weltweite Standards? Eine Zwischenbilanz des Global Compact, in: MRM 2002, S. 82-89; *Brigitte Hamm*, Neuere Entwicklungen des Global Compact, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), «Wir, die Völker (...)» - Strukturwandel in der Weltorganisation, 2006, S. 95-113 und jüngst *Lothar Rieth*, Zehn Jahre globaler Pakt der Vereinten Nationen, in: VN 2010, S. 10-15.

strategien unter der aktuellen Fassung der Leitsätze praktiziert werden beziehungsweise welche Umsetzungsverfahren möglich wären.

II. Der theoretische und institutionelle Rahmen der OECD-Leitsätze

Die *OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen* vom 21. Juni 1976⁴ und speziell die darin enthaltenen *Leitsätze für multinationale Unternehmen*⁵ stellen noch immer das einzige direkt intergouvernemental verhandelte und multilateral gebilligte Regelwerk für CSR dar. Heute fügt es sich in einen größeren Rahmen internationaler Instrumente zur Unterstützung und Wahrung der CSR ein. Es sind in diesem Zusammenhang vor allem der Global Compact der Vereinten Nationen (2000)⁶ und die Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (1977 bzw. 2006)⁷ hervorzuheben. Jedes dieser Regelwerke formuliert umfangreiche Anforderungen an multinationale Unternehmen (MNU) im Bereich der Sozial- und Arbeitsstandards und damit verbunden im Bereich der Menschenrechte.⁸ Besonders die Forderungen der OECD-Leitsätze und des Global Compact ergänzen sich gegenseitig, z.B. was die Zielgruppen und den Umfang der Richtlinien betrifft. Während der Global Compact vor allem Unternehmen anspricht, weisen die

OECD-Leitsätze einen stark intergouvernementalen Charakter auf.⁹

Die OECD-Erklärung von 1976 wurde bisher viermal erweitert (1979, 1984, 1991, 2000). Im Jahr 2008 wuchs die Zahl der Teilnehmerstaaten durch den Beitritt Marokkos auf 42, darunter alle 30 OECD-Staaten sowie zwölf Nicht-OECD-Staaten.¹⁰ In ihrer heutigen Form besteht die Erklärung aus den vier Elementen „Guidelines for Multinational Enterprises“ (Leitsätze für multinationale Unternehmen), „National Treatment“ (Inländerbehandlung), „Conflicting Requirements“ (Widersprüchliche Auflagen) und „International Investment Incentives and Disincentives“ (Maßnahmen zur Förderung oder Abwehr internationaler Investitionen).

Unter den vier Elementen der Erklärung lassen sich die *Leitsätze für multinationale Unternehmen* sicherlich als Hauptinstrument betrachten. Sie waren es auch, die Gegenstand einer Überprüfung im Jahre 2000 waren. Laut der Erklärung der Ministertagung im Juni 2000 stellen die Leitsätze

„[...] Empfehlungen für ein verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten dar, die die Regierungen der 33 [sic!] Teilnehmerstaaten an die in ihren Ländern oder von ihren Ländern aus operierenden multinationalen Unternehmen richten.“¹¹

Im Kapitel über die Grundsätze des Regelwerks erklären die Teilnehmerstaaten, dass diese Regeln nicht nur für multinationale Unternehmen, sondern grundsätzlich auch für nationale und für kleine und mittelständische Betriebe gelten. Vielmehr hätten die multinationalen Unternehmen andere Voraussetzungen und Kapazitäten.

⁴ OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises. In der geltenden Fassung abrufbar unter: [www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002BE6/\\$FILE/00085743.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002BE6/$FILE/00085743.PDF).

⁵ OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises (Fn. 4), Annex 1.

⁶ UN-Dok. A/56/323, Appendix I.

⁷ ILO, Official Bulletin, Bd. LXXXIII, 2000, Reihe A, Nr. 3.

⁸ Ausführlich *Angelika Emmerich-Fritsche*, Zur Verbindlichkeit der Menschenrechte für Transnationale Unternehmen, in: AVR 45 (2007), S. 541-565.

⁹ OECD/UN Global Compact Office (Hrsg.), *The UN Global Compact and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, S. 4, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/23//2/34873731.pdf.

¹⁰ Nachweis abrufbar unter: www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34887_1875736_1_1_1_1,00.html.

¹¹ OECD (Hrsg.), *Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, S. 5, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/56/40/1922480.pdf.

Deshalb richten sich die Leitsätze zu-
vor-
derst an jene Betriebe.¹²

Obwohl die Leitsätze ein multilateral ver-
handeltes Regelwerk sind, stellen sie je-
doch nur

„[...]gemeinsame Empfehlungen der Regierun-
gen an multinationale Unternehmen dar. Sie
enthalten Grundsätze und Maßstäbe für gute
Praktiken im Einklang mit dem geltenden
Recht. Die Beachtung der Leitsätze durch die
Unternehmen beruht auf dem Prinzip der
Freiwilligkeit und hat keinen rechtlich zwin-
genden Charakter.“¹³

Trotz des Prinzips der Freiwilligkeit räu-
men sich die Regierungen im Falle von
Konflikten das Recht ein, internationale
Streitschlichtungsmechanismen anzuwen-
den und zu fördern. Neben der Hervorhe-
bung der Menschenrechte enthalten die
Leitsätze unter anderem Mindeststandards
bezüglich der Offenlegung von Informati-
onen, dem Umgang zwischen den Sozial-
partnern, der Nachhaltigkeit und Umwelt,
der Bekämpfung von Korruption, des Ver-
braucherschutzes und der Steuerpflicht.
Auf diese allgemeinen Werte und Ziele der
Leitsätze folgen Anleitungen zur Umset-
zung des Regelwerks und zur Koordinati-
on zwischen einzelnen Organen auf den
unterschiedlichen Ebenen.

III. Implementierungsvorgaben und Um- setzungsverfahren

1. NKS und ihre Kompetenzen

Im zweiten Teil des OECD-Beschlusses
verpflichtet sich jeder Teilnehmerstaat da-
zu, eine NKS oder einen National Contact
Point (NCP) einzurichten. Den NKS kom-
men mehrere Aufgaben zu:¹⁴ Zum einen
sollen sie die Verbreitung der Leitsätze und
ihre Umsetzung fördern. Sie sollen das
Bewusstsein der Wirtschaft für die OECD-
Regeln stärken und potentielle Investoren
über diese informieren. Zum anderen sol-
len die NKS Anfragen zu den Leitsätzen

bearbeiten, welche sie beispielsweise von
anderen Kontaktstellen, von Arbeitgeber-
oder Arbeitnehmerorganisationen, von
anderen Nichtregierungsorganisationen,
von der Öffentlichkeit oder von Regierun-
gen erhalten. Die NKS arbeiten – wenn
erforderlich – zusammen, kommunizieren
miteinander und treffen sich jährlich zum
gemeinsamen Erfahrungsaustausch. Ferner
sind sie dem *Ausschuss für internationale
Investitionen und multinationale Unternehmen*
(Committee on International Investment
and Multinational Enterprises, CIME) un-
tergeordnet, dem sie jährlich über ihre Ak-
tivitäten Bericht erstatten.¹⁵

Da die Leitsätze keine zwingenden Vorga-
ben für die Zusammensetzung der NKS
geben („funktionelle Äquivalenz“), besit-
zen die Teilnehmerstaaten hier einige Frei-
heiten. Die Kontaktstellen können sowohl
aus hohen Regierungsbeamten als auch aus
einer öffentlichen Dienststelle unter der
Leitung eines hohen Beamten bestehen. Sie
können sich jedoch auch aus mehreren
Vertretern unterschiedlicher staatlicher
Institutionen zusammensetzen. Außerdem
besteht die Möglichkeit, Vertreter aus Wirt-
schaft, Arbeitnehmerverbänden und ande-
ren zivilgesellschaftlichen Bereichen mit
einzubeziehen.¹⁶ Im Juni 2008 zählten die
Teilnehmerstaaten zwanzig (20) mono-
ministerielle (darunter Deutschland), sie-
ben (7) multi-ministerielle, eine (1) zweitei-
lige (Regierung, Wirtschaft), neun (9) drei-
teilige (Regierung, Wirtschaft, Gewerk-
schaften), zwei (2) vierteilige (Regierung,
Wirtschaft, Gewerkschaften, NRO) und
eine (1) Nationale Kontaktstelle mit ge-
mischter Struktur (unabhängige Experten
und Regierungsvertreter).¹⁷

Eine weitere wichtige Aufgabe der Kon-
taktstellen besteht darin, im Falle des Ver-
dachts der Nichteinhaltung der Leitsätze
durch ein MNU zwischen den Konfliktpar-
teien (beispielsweise eine NRO und das

¹² Ebd., S. 20.

¹³ OECD (Hrsg.) (Fn. 11), S. 19.

¹⁴ Ebd., S. 34 und 37f.

¹⁵ Vgl. OECD (Hrsg.) (Fn. 11), S. 34.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 37.

¹⁷ Vgl. OECD, Annual Report on the OECD
Guidelines for Multinational Enterprises, 2008,
S. 12.

betreffende Unternehmen) zu vermitteln. Werden Verdachtsmomente an die NKS herangetragen, so unterzieht sie den Sachverhalt zunächst einer Vorprüfung, um festzustellen, ob die Fakten ein weiteres Vorgehen seitens der Stelle rechtfertigen. Ist dies der Fall, so empfiehlt Teil 2 der Leitsätze das Hinzuziehen der betroffenen Parteien zur Klärung der Sachlage. Darüber hinaus hat die NKS mehrere Möglichkeiten für ihr weiteres Vorgehen.¹⁸ Sie kann Expertisen einholen, Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände konsultieren sowie andere NRO zu Rate ziehen. Sie kann sich ferner mit den Kontaktstellen anderer Teilnehmerstaaten austauschen oder das CIME zur Auslegung der Leitsätze befragen, wenn hier Zweifel bestehen. Die betreffende Kontaktstelle kann außerdem außergerichtliche Lösungen, wie z.B. Vermittlungs- und Mediationsverfahren, vorschlagen und die Parteien an diese Verfahren heranzuführen. Kann keine Lösung gefunden werden, so veröffentlicht die NKS eine entsprechende Erklärung, die ggf. auch Empfehlungen zur Einhaltung der Leitsätze enthält. Im Falle einer einvernehmlichen Lösung ist der Öffentlichkeit ebenfalls ein Bericht zugänglich zu machen. Sollten wichtige Fragen bezüglich Nicht-Teilnehmerstaaten aufgeworfen werden, so ist die NKS gehalten, die Schritte zu unternehmen, die zum besseren Verständnis der Materie erforderlich sind.¹⁹

2. Die Nationale Kontaktstelle in Deutschland

Die NKS in Deutschland wurde im Jahr 2001 eingerichtet und ist in der Abteilung Auslandsinvestitionen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) angesiedelt. Zusätzlich wurde der so genannte „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ ins Leben gerufen, in dem Vertreter der Ministerien (vor allem Wirtschaft, Arbeit, Entwicklung, Umwelt, Justiz, Finanzen und Auswärtiges), des DGB

und seiner Mitgliedsgewerkschaften, der Wirtschaftsverbände sowie einiger NRO vertreten sind.²⁰ Der Arbeitskreis tagt einmal jährlich und berät über anstehende Fragen sowie über die Anwendung und Verbreitung der Leitsätze. Darüber hinaus existiert eine separate Kooperation zwischen den oben genannten Bundesministerien (bei Bedarf können auch weitere Ministerien konsultiert werden). Diese kommen ebenfalls in regelmäßigen Abständen zusammen und diskutieren Fragen zur Umsetzung und Verbreitung der Leitsätze sowie gegebenenfalls aktuelle Beschwerdefälle. Die NKS arbeitet zudem mit dem Deutschen Global Compact Netzwerk (DGCN) zusammen. Sie agiert in beratender Funktion und kann gegebenenfalls Beschwerdefälle zu Verletzungen des Global Compact übernehmen, wenn diese gleichzeitig auch die OECD-Leitsätze verletzen.²¹

Seit Bestehen der NKS wurden insgesamt nur elf Anfragen zu vermeintlichen Verstößen gegen die Leitsätze gestellt. Von diesen elf Anfragen wurden nur drei als zulässige Beschwerdefälle angenommen und näher untersucht.²² Die letzte solche Beschwerde wurde im Oktober 2004 von den Nichtregierungsorganisationen Germanwatch, Global March und der „Coordination gegen Bayer-Gefahren“ eingereicht und im August 2007 von der Kontaktstelle abgeschlossen. Die Beschwerde richtete sich gegen das Unternehmen Bayer CropScience, welches von den NROn beschuldigt wurde, keine ausreichenden Maßnahmen gegen die Beschäftigung von

¹⁸ OECD, Annual Report (Fn. 17), S. 38f.

¹⁹ Ebd., S. 39.

²⁰ Vgl. Trade Union Advisory Committee (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, S. 9, abrufbar unter: www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/00/67/telecharger.phtml?cle_doc_attach=281.

²¹ Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (Hrsg.), Jahresbericht Juni 2008 bis Juni 2009, S. 1, abrufbar unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-nks-jahresbericht-juni-2008-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

²² Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, Abgelehnte Fälle, abrufbar unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-leitsaetze-abgelehnte-faelle,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

Kindern in seinen indischen Zulieferbetrieben (vor allem im Bundesstaat Andrah Pradesh) zu treffen. Laut den Beschwerdeführern beschäftigen die Zulieferer Kinder im Baumwollanbau, genauer bei der Bestäubung von Baumwollhybridpflanzen.²³ Im Kapitel IV Abs. 1b der Leitsätze verpflichten sich die Unternehmen hingegen dazu, „[...] zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit bei[zu]tragen.“²⁴

Nach Zulassung der Beschwerde veranlasste die NKS vier Gesprächsrunden sowohl mit Vertretern der drei NROn als auch mit Vertretern von Bayer CropScience. Da das beschuldigte Unternehmen allerdings jeglichen direkten Kontakt zu einem der drei Beschwerdeführer ablehnte, mussten die Gespräche separat geführt werden. Daher kam es schließlich auch nicht zu einer gemeinsamen Abschlusserklärung, sondern nur zu einer Selbstverpflichtungserklärung des Unternehmens. In dieser verpflichtet sich Bayer CropScience jedoch lediglich dazu, die bestehenden Maßnahmen und Programme fortzuführen und der NKS sowie interessierten Gruppen (außer einer der Beschwerdeparteien) – nach Absprache – auch vor Ort Einblick in sein Programm zur Bekämpfung von Kinderarbeit zu gewähren.²⁵ Den Vorwürfen setzte Bayer CropScience seinerseits entgegen, dass es vor Ort umfassende und erfolgreiche Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit initiiert und damit sogar eine Vorreiterrolle übernommen habe.²⁶ Die NKS bezieht

selbst keine Stellung zu den Vorwürfen gegenüber Bayer CropScience, sondern beschränkt sich gemäß den Leitsätzen auf seine Vermittlerrolle.

Eine aktuelle aber noch nicht abgeschlossene Anfrage an die deutsche NKS wurde am 15. Juni 2009 von der ugandischen NRO Wake Up and Fight for Your Rights (Madudu Group) und der deutschen Sektion des Food First Information and Action Network (FIAN) eingereicht. Die in der Beschwerde enthaltenen Anschuldigungen gegenüber der Neumann Kaffee Gruppe (NKG) wiegen schwer. So behaupten die Beschwerdeführer, die ugandische Armee habe im August 2001 mehr als 2000 Menschen vertrieben, um Platz für eine Kaffeeplantage der NKG zu schaffen. Laut den Anfragstellern produziert das Unternehmen (welches u. a. Tchibo, Starbucks, Aldi beliefert²⁷) weiterhin Kaffee auf diesem Land, während die Vertriebenen gezwungen sind, unter ärmlichsten Verhältnissen am Rande der Plantage zu hausen. Zudem habe die NKG im Jahr 2002 versucht, eine Klage gegen das Unternehmen und die Regierung Ugandas zu behindern.²⁸ Die Überprüfung dieses aktuellen Falles durch die NKS läuft noch, und man darf sicherlich auf die weitere Verfahrensweise gespannt sein.

3. *Der Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen*

Der in Paris ansässige Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) ist die den NKS übergeordnete Kontroll- und Beratungsinstitution. Unter der Schirmherrschaft des aus Regierungsvertretern bestehenden Organs finden regelmäßig Tagungen statt, auf denen alle Fragen bezüglich der Leitsätze

²³ Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, Erklärung der NKS zum Beschwerdeverfahren gegen Bayer CropScience, S. 1, abrufbar unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erklaerung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-nks-fuer-die-oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen-zum-beschwerdeverfahren-von-german-watch-global-march-und-der-coordination-gegen-bayer-gefahren-gegen-bayer-cropscience,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

²⁴ OECD-Leitsätze (Fn. 11), S. 24 (Hervorhebung nicht im Original).

²⁵ Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (Fn. 23), S. 3.

²⁶ Ebd., S. 2.

²⁷ Vgl. die Angaben auf der Homepage von NKG, abrufbar unter: www.nkg-kala.com/aboutus/clients.

²⁸ Vgl. OECD Watch, Quarterly Case Update, Band 5 Heft 1 (2010), S. 3, abrufbar unter: www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3338.

diskutiert werden können. Darüber hinaus berät sich der CIME in regelmäßigen Abständen mit dem Beratenden Ausschuss der Wirtschaft (Business and Industry Advisory Committee, BIAC), mit dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss (Trade Union Advisory Committee, TUAC) sowie mit anderen Nichtregierungsorganisationen. Der CIME stellt außerdem ein Diskussionsforum für die Kontaktstellen dar und kann auch Meinungs austausche mit Vertretern von Nicht-Teilnehmerstaaten veranlassen. Er kann bei Unklarheiten in Bezug auf die Leitsätze sowie bei Fragen zur Zuständigkeit von NKS eingeschaltet werden, sofern ein Teilnehmerstaat oder ein beratendes Organ dies wünscht. Hier steht es dem Ausschuss frei, zur Klärung unabhängige Experten hinzuzuziehen.²⁹

Der CIME wird zudem angehalten, dem Rat der OECD regelmäßig Bericht über die Anwendung der Leitsätze zu erstatten. In allen Angelegenheiten hat der CIME jedoch kein Urteil über das Verhalten einzelner Unternehmen zu fällen. Aufgrund des unverbindlichen Charakters der Leitsätze darf der Ausschuss weder als juristisches noch quasi-juristisches Organ agieren.

IV. Kritik an den Umsetzungsverfahren der Leitsätze

1. Kritik und Empfehlungen aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen

Viele Nichtregierungsorganisationen und insbesondere das Netzwerk OECD Watch, ein weltweiter Zusammenschluss von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, CSR zu fördern, beschäftigen sich intensiv mit den OECD-Leitsätzen. Dementsprechend existieren zu diesem Thema viele kritische Berichte.

Einer der wichtigsten Kritikpunkte an den OECD-Leitsätzen, den auch OECD Watch betont, ist das Fehlen eines verbindlichen Rahmens. Anhand des Falls des Umwelt-

netzwerks Friends of the Earth, welches im Jahr 2006 bei der niederländischen NKS Beschwerde gegen den Ölriesen Shell wegen mangelhafter Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen in einem Öllager auf den Philippinen einreichte, wird deutlich wie wenig effektiv die Leitsätze sind.³⁰ In diesem Fall weigerte sich Shell strikt, an jeglicher Form von Vermittlungsgesprächen teilzunehmen. Der Fall musste folglich ohne Lösung und ohne Mediation zu den Akten gelegt werden. Die niederländische Regierung ihrerseits weigerte sich, Konsequenzen aus der (wahrscheinlichen) Missachtung der Leitsätze zu ziehen. Die Schlussfolgerung von OECD Watch fällt wie folgt aus:

„The signal that this case thus sends to the Dutch business community is that that [sic!] compliance with the OECD Guidelines is entirely optional and that non-compliance carries not a single consequence. It is therefore absurd to hope [...] that this outcome ‘will lead to enhanced authority and observance of the OECD Guidelines’.“³¹

Mit Blick auf die geplante Revision der Leitsätze im Frühjahr 2010 gibt OECD Watch in einem ebenfalls erst kürzlich erschienenen Positionspapier einige Empfehlungen, die die Leitsätze aus ihrer „Zahnlosigkeit“ herausführen könnten.³² Das Netzwerk bezieht sich in seinem Papier vornehmlich auf die Vorschläge des so genannten „Ruggie Reports“³³ von 2008. Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, *John Ruggie*, entwarf in seinem Bericht ein neues Rahmenwerk für unternehmerische Sozialverantwortung,

²⁹ Vgl. OECD-Leitsätze (Fn. 11), S. 34f. und 39f.

³⁰ Vgl. die Mitteilung von OECD Watch vom 25. September 2009, OECD Guidelines lack teeth, influence, abrufbar unter: <http://oecdwatch.org/news-en/oecd-guidelines-lack-teeth-influence/?searchterm=lack%20teeth>.

³¹ Ebd.

³² OECD Watch, OECD Watch's recommendations on the 'Protect, Respect and Remedy' framework proposed by the SRSG on Business and Human Rights, abrufbar unter: www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3226/at_download/fullfile.

³³ UN-Dok. A/HRC/8/5.

welches in seiner Konsequenz weiter geht als die OECD-Leitsätze. So fordert *Ruggie* beispielsweise für die Opfer einen erleichterten Zugang zu entsprechenden Beschwerdemechanismen (juristisch wie nicht-juristisch).³⁴ Das Empfehlungspapier von OECD Watch orientiert sich an den Grundsätzen „to protect, to respect, to remedy“ des Ruggie-Reports. OECD Watch fordert unter diesen Überschriften beispielsweise, dass die Teilnehmerregierungen CSR-Klauseln in alle bi- und multilateralen Handels- und Investitionsabkommen aufnehmen sollten. Darüber hinaus, so OECD Watch, sollten die Vorgaben zur Einhaltung von Menschenrechten in den Leitsätzen erweitert und die Verantwortung der Unternehmen für ihre Zulieferkette verankert werden. Des Weiteren fordert das Netzwerk mehr Transparenz in der Vorgehensweise der NKS und plädiert dafür, der NKS die Möglichkeit einzuräumen, die Implementierung ihrer Empfehlungen nachzuverfolgen.³⁵ OECD Watch gesteht allerdings ein, dass selbst eine Verbesserung der Leitsätze noch immer kein Patentrezept darstellen kann. Es sei hierfür vielmehr ein verbindliches internationales Rahmenwerk gefragt.³⁶

In einem gemeinsamen Empfehlungspapier³⁷ mehrerer großer Nichtregierungsorganisationen an den Deutschen Bundestag fordern diese unter anderem ein unabhängiges Monitoringverfahren für die Arbeit und Entscheidungen der NKS. Der Bundestag selbst soll die Leitsätze stärker in seine Arbeit mit einbeziehen und in engerer Verbindung zur NKS stehen. Darüber hinaus müsse eine nationale Überprüfungsinstanz geschaffen werden, welche beispielsweise strittige Entscheidungen der Kontaktstelle bearbeiten könnte. Die NRO fordern zudem die Koppelung der Leitsätze an andere staatliche Instrumente (z.B. staatliche

geförderte Exportkredit- und Investitions Garantien), um Anreize zu schaffen.³⁸ Im gleichen Papier erwähnen die Autoren eine Anhörung des Menschenrechtsausschusses des Bundestages aus dem Jahr 2004, in der die Teilnehmer zu dem Schluss kamen, die NKS müsse aktiver handeln und transparenter werden. Dies sei jedoch noch nicht umgesetzt worden, so die Autoren des Papiers.³⁹

Ähnliche Forderungen bezüglich der Koppelung an staatliche Institutionen stellt unter anderem auch der von der Bundesregierung berufene Rat für Nachhaltige Entwicklung. Er empfiehlt, die Einhaltung der Leitsätze als zusätzliches Vergabekriterium bei der Auftragsvergabe an Unternehmen zu verwenden.⁴⁰ Die European Women Lawyers' Association (EWLA) fordert die Europäische Kommission sogar dazu auf, die Offenlegung von Informationen zur Einhaltung der Leitsätze durch die Unternehmen gesetzlich zu verankern. Darüber hinaus sollten die EU-Staaten sich in Bezug auf die OECD-Leitsätze besser koordinieren und die Unabhängigkeit der NKS sicherstellen.⁴¹

In einer Studie zur CSR-Politik in Europa kommt die Bertelsmannstiftung ferner zu dem Schluss, die deutsche NKS habe bisher wenig getan, um den Bekanntheitsgrad der Leitsätze zu fördern. Der Bundesregierung attestiert die Stiftung unter anderem eine mangelnde CSR-Strategie und das Fehlen eines klaren Bekenntnisses dazu.⁴² Auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) hat zu diesem Thema gearbeitet

³⁴ Ebd., S. 22.

³⁵ Vgl. OECD Watch (Fn. 32), S. 2ff.

³⁶ Vgl. OECD Watch (Fn. 32), S. 1.

³⁷ Vgl. die Forderungen von Germanwatch, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aktiv umsetzen, abrufbar unter: www.germanwatch.org/corp/oecd-bt06.pdf.

³⁸ Ebd., S. 2.

³⁹ Germanwatch (Fn. 37), S.4.

⁴⁰ Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt, S. 10, abrufbar unter: www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_CSR-Empfehlungen.pdf.

⁴¹ European Women Lawyers' Association, General Assembly Resolution on Corporate Social Responsibility in Europe, S. 2, abrufbar unter: www.ewla.org/ResolutionsAndStatements/2009/ResolutionCSR.

⁴² Vgl. Bertelsmannstiftung (Hrsg.), Partner Staat? CSR-Politik in Europa, 2006, S. 38 und 40.

und fordert neben mehr Transparenz eine Überarbeitung der ablehnenden Haltung der deutschen NKS bezüglich der Existenz eines „investment nexus“ (d.h. eine Investitionsnähe zwischen Unternehmen und Zulieferbetrieben). Die Haltung der deutschen NKS stehe in einem Spannungsverhältnis zu den Leitsätzen, welche die Verantwortung der MNU für ihre Zulieferer unterstreichen.⁴³ Es lässt sich feststellen, dass der Kritikpunkt an der deutschen NKS, der wohl am häufigsten angesprochen wird, und der sich bei so gut wie allen Akteuren wiederfindet, das Transparenzdefizit ist.

2. Kritischer Vergleich mit anderen Nationalen Kontaktstellen

a) Allgemeine Einschätzung

Im Vergleich mit den Kontaktstellen anderer Teilnehmerstaaten attestieren die oben genannten NRO der deutschen Stelle in ihrem Empfehlungspapier schlechte Noten.⁴⁴ Bezüglich der Transparenz und der Bekanntmachung der Leitsätze durch die NKS bemängeln die NRO vor allem die spärliche Website und die begrenzte Anzahl der veröffentlichten Informationen über bearbeitete Fälle. Zudem sei es nicht sehr förderlich, dass die deutsche NKS keine eigenen Recherchen vor Ort durchführt. Andere Kontaktstellen hingegen (z.B. Großbritannien, Schweden, Frankreich) hätten, so der Bericht, die Mittel, solche Einzelfälle in den betreffenden Ländern selbst zu überprüfen. Dieser Mangel auf deutscher Seite führe vor allem zu einem Glaubwürdigkeitsverlust und zu wenig erfolgreichen Vermittlungsverfahren. Zudem sei die deutsche NKS bei der Annahme von Fällen, die Zulieferbeziehungen betreffen, sehr restriktiv, wobei andere

Stellen (z.B. Belgien) die Leitsätze weniger eng auslegen. Anders als vom Empfehlungspapier gefordert, sehe die deutsche Stelle auch keine Möglichkeit, die Leitsätze an staatliche Instrumente zu koppeln (beispielsweise im Gegensatz zur niederländischen NKS). Überdies sei auch die Struktur der NKS in Deutschland nicht optimal. Wegen des breiten Themenspektrums sei eine interministerielle Ausgestaltung erfolgversprechender. Dies würde auch eventuellen Interessenkonflikten – durch Ansiedelung im Wirtschaftsministerium – vorbeugen.

b) Vergleich mit anderen Nationalen Kontaktstellen

Zwei Nationale Kontaktstellen, die sich in den letzten Jahren durch besonders ausgeprägte Reformen hervortaten, sind die niederländische und die britische Stelle.

Im Jahr 2007 wurde die Struktur der niederländischen NKS von multiministerial auf zweiteilig umgestellt, d.h. vier Regierungsvertretern aus unterschiedlichen Ministerien stehen nun vier unabhängige Experten gegenüber.⁴⁵ Die Reform ist zunächst nur auf eine dreijährige Erprobungsphase beschränkt und soll vor allem möglichen Interessenkonflikten entgegenwirken. Obwohl die Stelle noch immer im Wirtschaftsministerium ansässig ist, handeln die Mitglieder der niederländischen NKS unabhängig und sind keiner anderen Behörde unterstellt. Das Budget der Kontaktstelle beträgt für den Zeitraum von drei Jahren fast 900 000 Euro, und sie unterhält drei Vollzeitbeschäftigte. Im Gegensatz hierzu ist die Struktur der deutschen Stelle weitaus undurchsichtiger. In ihrer Antwort vom 18. November 2008 auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion erklärt die Bundesregierung:

⁴³ Tatjana Chahoud, Internationale Instrumente zur Förderung von Corporate Social Responsibility (CSR), in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Analysen und Stellungnahmen 2/2005, S. 4, abrufbar unter: [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BRGHY/\\$FILE/2%202005%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BRGHY/$FILE/2%202005%20DE.pdf).

⁴⁴ Vgl. Germanwatch (Fn. 37), S. 9f.

⁴⁵ Vgl. OECD/ILO, Review of NCP Performance: Key Findings, S. 4f, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/34/15/40807797.pdf.

„Eine Quantifizierung der für die Arbeit der NKS erforderlichen Mitarbeiter sowie des Finanzbedarfs ist nicht darstellbar.“⁴⁶

Auf eine Anfrage des Autors vom 26. November 2009 bezüglich der Mittel der Stelle wurde erneut auf das obige Dokument verwiesen. Die Veröffentlichung einer Erläuterung des NKS-Verfahrens in Deutschland sei jedoch in Vorbereitung.⁴⁷ Die niederländische Stelle hat darüber hinaus – ähnlich wie Schweden und Frankreich – bereits eigene Untersuchungsmissionen durchführen lassen, um Einzelfälle vor Ort zu überprüfen. Zusätzlich demonstrierte diese Kontaktstelle ihre Innovationsfähigkeit dadurch, dass sie zu einem „Peer review“ ihrer Arbeit Ende 2009 aufrief.⁴⁸

Die Umstrukturierung der britischen NKS fand ebenfalls im Jahr 2007 statt.⁴⁹ Von einer monoministeriellen wurde sie zu einer biministeriellen Stelle, die sowohl Vertreter des Wirtschaftsministeriums (wo sich der Sitz der NKS befindet) als auch des Ministeriums für Internationale Entwicklung beschäftigt. Die Verbindung mit dem Entwicklungsministerium soll einen einfacheren Zugang zu Personal in den britischen Auslandsvertretungen ermöglichen. Das Wirtschaftsministerium stellt der NKS zwei Vollzeitmitarbeiter zur Verfügung, während der Vertreter des Entwicklungsministeriums Teilzeitbeschäftigter ist. Außerdem wurde die Einbeziehung anderer einschlägiger Organisationen (NROn, Wirtschaft, Gewerkschaften) verstärkt. Mitglieder dieser Gruppen sind beispielsweise nun im neu geschaffenen „Steering Board“ (Leitungsgremium) neben den Repräsentanten unterschiedlicher Ministerien vertreten. Wie bereits erwähnt besitzt die britische Stelle überdies die Mittel, Vor-Ort-Untersuchungen durchzuführen.

⁴⁶ BT-Drucksache 16/10980, S. 3.

⁴⁷ Karen Weidmann vom deutschen NKS-Büro in ihrer E-mail-Antwort an den Autor vom 27. November 2009.

⁴⁸ Vgl. OECD Watch, The OECD Guidelines for MNEs: Are they ‘fit for the job’?, S. 2, abrufbar unter: http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3201.

⁴⁹ Vgl. OECD/ILO (Fn. 45), S. 5.

Schon diese Beispiele illustrieren, dass die NKS in Deutschland im internationalen Vergleich zumindest nicht zur Spitzengruppe gehört. Als Haupthindernisse stellen sich vor allem Transparenzdefizite sowie begrenzte Mittel und Kompetenzen heraus.

3. Die Haltung der Bundesregierung zur Kritik an der deutschen NKS

Einige dieser Punkte wurden auch in der Kleinen Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion vom 15. Oktober 2008 angesprochen.⁵⁰ In ihrer Antwort weist die Bundesregierung jedoch alle Kritik an der NKS zurück. So betont die Regierung darin beispielsweise, dass die NKS finanziell und personell ausreichend ausgestattet sei. Ebenso erteilt die Regierung dem Verdacht von Interessenkonflikten, die durch die Ansiedelung der Kontaktstelle im BMWi entstehen könnten, eine klare Absage. Diese seien

„[...] aufgrund der Transparenz des Verfahrens innerhalb der Bundesregierung nicht erkennbar [...]“⁵¹

Entgegen der Kritik seitens der NRO an ihrer mangelhaften Einbindung in die Verfahren der Kontaktstelle unterstreicht die Antwort auf die Kleine Anfrage, die NRO seien durch ihre Mitwirkung am Arbeitskreis OECD-Leitsätze hinreichend beteiligt. Dort werde regelmäßig über die Beschwerdefälle berichtet.⁵² Dagegen jedoch betont Germanwatch z.B., dass der Arbeitskreis nicht umfassend genug informiert werde und nicht in die einschlägigen Entscheidungsprozesse involviert sei.⁵³ Für die unterschiedliche Beurteilung der Effizienz der deutschen NKS-Arbeit gibt es zwei mögliche Erklärungen: Entweder liegen hier Informationsdefizite einer der Sei-

⁵⁰ BT-Drucksache 16/10631.

⁵¹ Ebd., S. 5.

⁵² Ebd., S. 8.

⁵³ Vgl. Germanwatch, UN-Beauftragter kritisiert Anwendung der OECD-Leitsätze, S. 2, abrufbar unter: www.germanwatch.org/corp/oecd08un.pdf.

ten (oder gar beider) vor oder sie haben schlicht sehr unterschiedliche Vorstellungen von den Zielen und Aufgaben einer NKS.

V. Schlussbemerkungen

Wie auf den vorangegangenen Seiten gezeigt wurde, legen die OECD-Leitsätze zwar die der Vereinbarung zugrunde liegenden Werte und Normen fest. Die Auslegung und institutionelle Umsetzung können sich jedoch von Teilnehmerstaat zu Teilnehmerstaat erheblich unterscheiden. Besonders die zahlreichen NRO (inklusive der Gewerkschaften) haben unter den einzelnen Staaten Vergleiche und Performanzanalysen durchgeführt, um die Schwächen des Regelwerks aufzuzeigen – ohne jedoch die positiven Effekte zu vergessen, die es bei aller Kritik gibt.

Auch wenn die direkten Erfolge von Verhaltenskodizes sicherlich nur schwierig zu messen sind, so kann doch die Existenz einer intergouvernementalen Vereinbarung zur unternehmerischen Sozialverantwortung als positive Entwicklung bewertet werden. Um jedoch als tatsächlicher Erfolg zu gelten, darf es nicht bei der Unverbindlichkeit der Leitsätze für die Unternehmen bleiben. Fest steht, dass alle Verstöße gegen die vereinbarten Normen, welche so gut wie immer auch Menschenrechtsverletzungen darstellen, rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen müssen. Zu häufig hat die Vergangenheit gezeigt, dass in Zweifelsfällen die Wirtschaftlichkeit über sozialer und ökologischer Verträglichkeit steht. Ein Verhaltenskodex ohne Zähne bleibt eben nur ein unverbindlicher Kodex. Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte griff diese Idee in seinem Bericht an den UN-Menschenrechtsrat aus dem Jahr 2008 auf und entwickelte sie in seinem neuen Bericht von 2009 weiter. Prof. *Ruggie* konzeptionalisiert dort mögliche Handlungsweisen auf allen Ebenen der CSR. Bezüglich der nationalen Ebene bemerkt er z.B.:

„[...] Governments should consider ways to give more weight to NCP findings against

companies. For example, since Governments are obliged to promote the OECD Guidelines under which NCPs operate, a negative finding logically might affect the company's access to government procurement and guarantees.⁵⁴

Wie bereits gezeigt, ist der obige Gedanke nicht neu, sondern wurde schon von vielen NRO vorgebracht. Neu ist jedoch, dass er auf so hoher Ebene formuliert wurde. Doch auch der UN-Sonderbeauftragte sieht Grenzen:

„The proposition of creating a single, mandatory, non-judicial but adjudicative mechanism at the international level inevitably poses greater difficulty“.⁵⁵

Eine Alternative zu solch einem Mechanismus sei die Nutzung eines bereits existierenden Organs auf internationaler Ebene, welches Mediationsfunktionen wahrnehmen könne. Unabhängig davon, ob es gelingen wird, ein solches Organ zu schaffen, bleibt doch die nationale Ebene der einflussreichste Faktor. Die Kompetenzen dieser Ebene zu stärken wird die wichtigste Aufgabe der kommenden Jahre sein.

⁵⁴ UN-Dok. A/HRC/11/13, S. 24.

⁵⁵ Ebd., S. 26.

Folterprävention in Deutschland – Die neue Bundesstelle zur Verhütung von Folter

Sarah Mohsen

Inhaltsübersicht

- I. Entstehungsgeschichte der Bundesstelle zur Verhütung von Folter
- II. Übersicht über die neuen Regelungen des Fakultativprotokolls
- III. Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in nationales Recht
- IV. Bisherige Aktivitäten der Bundesstelle
- V. Fazit

I. Entstehungsgeschichte der Bundesstelle zur Verhütung von Folter

Die Ende 2008 eingerichtete Bundesstelle zur Verhütung von Folter geht auf das Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (nachfolgend Antifolterkonvention) vom 10. Dezember 1984¹ zurück. Das Fakultativprotokoll (auch OP-CAT genannt) vom 18. Dezember 2002² soll den Schutz vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch ein System präventiver Besuche, die von unabhängigen internationalen und

nationalen Gremien durchzuführen sind, verstärken. Dazu enthält Artikel 3 OP-CAT die Verpflichtung zur Errichtung eines oder mehrerer nationaler Präventionsmechanismen, die die Arbeit des ebenfalls neugeschaffenen Unterausschusses zur Verhütung von Folter (nachfolgend Unterausschuss) ergänzen sollen. Der Annahme des Fakultativprotokolls waren langjährige und zähe Verhandlungen vorausgegangen.³ Erst im Jahr 2002 konnte ein Kompromissvorschlag gefunden werden, der schließlich am 18. Dezember 2002⁴ von der Generalversammlung mit der notwendigen Mehrheit⁵ angenommen wurde. Das Fakultativprotokoll trat am 22. Juni 2006 nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde völkerrechtlich in Kraft.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 20. September 2006 unterzeichnet. Die innerstaatliche Umsetzung erfolgte mit Zustimmungsgesetz des Bundestages vom 26. August 2008.⁶ Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 4. Dezember 2008 trat das Fakultativprotokoll für die Bun-

¹ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247.

² Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UN-Dok. A/RES/57/199; Bbl. 2007, S. 287.

³ Siehe ausführlich *Petra Follmar-Otto*, Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland*, 2007, S. 57-70; *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.

⁴ UN-Dok. A/RES/57/199.

⁵ Das Zusatzprotokoll wurde mit 127 Ja-Stimmen, 4 Nein-Stimmen (USA, Nigeria, Palau und Marshallinseln) und 42 Enthaltungen angenommen.

⁶ BGBl. 2008 II, S. 854.

desrepublik Deutschland am 3. Januar 2009 in Kraft. Dabei hat die Bundesrepublik Deutschland von der nach Artikel 24 Abs. 1 OP-CAT gegebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die vollständige Durchführung ihrer Verpflichtungen teilweise hinauszuschieben. Diese Erklärung wurde vor dem Hintergrund eines notwendigen Staatsvertrages zwischen den Ländern abgegeben, dessen Ratifikation den Umsetzungsprozess voraussichtlich verzögern würde.

II. Übersicht über die neuen Regelungen des Fakultativprotokolls

Art. 1 OP-CAT sieht die Errichtung eines Systems regelmäßiger Besuche von Orten der Freiheitsentziehung vor, das der Prävention von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe dient. Der Begriff „Orte der Freiheitsentziehung“ umfasst nach Art. 4 Abs. 1 OP-CAT alle Orte, „an denen Personen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“.⁷ Dabei handelt es sich vor allem um Justizvollzugsanstalten, Polizeidienststellen und psychiatrische Krankenhäuser, aber auch um militärische Einrichtungen. Dem weitgefassten Begriff „Orte der Freiheitsentziehung“ unterfallen daher auch etwa Alten- und Pflegeheime sowie Einrichtungen der Jugendfürsorge.

Das Ziel der Prävention von Folter und Misshandlung soll durch die Schaffung des UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter einerseits und komplementärer nationaler Strukturen andererseits erreicht werden. Das Fakultativprotokoll geht hier nicht nur von einem ständigen Austausch zwischen beiden Ebenen aus, sondern verpflichtet die Vertragsstaaten auch, diesen Austausch zu fördern und zu erleichtern.

Der Unterausschuss und die nationalen Präventionsmechanismen haben nach dem Fakultativprotokoll weitestgehend diesel-

ben Rechte.⁸ Sie sind befugt, jederzeit und ohne Vorankündigung Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen und Gespräche mit Personen zu führen, denen die Freiheit entzogen worden ist. Im Anschluss an die Besuche sind beide Gremien befugt, Empfehlungen an die jeweiligen Staaten beziehungsweise die betroffenen Einrichtungen zu formulieren. Die nationalen Behörden sind gehalten, diese Maßnahmen zu prüfen und in einen Dialog über deren Umsetzung einzutreten. Der nationale Präventionsmechanismus hat darüber hinaus nach Art. 19 lit. c OP-CAT das Recht, Vorschläge zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften zu machen.

Das Fakultativprotokoll stellt einige grundlegende Anforderungen an die nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter. So müssen die Vertragsstaaten nach Art. 18 OP-CAT vor allem deren Unabhängigkeit garantieren. Dies bedeutet insbesondere die funktionale Unabhängigkeit der nationalen Präventionsmechanismen, aber auch die Unabhängigkeit des eingesetzten Personals. Außerdem müssen die Staaten den nationalen Strukturen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereitstellen. Zudem ist bei der Besetzung der nationalen Mechanismen darauf zu achten, dass die ausgewählten Mitglieder über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen und auch möglichst beide Geschlechter sowie ethnische Gruppen und Minderheiten angemessen repräsentieren.

III. Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in nationales Recht

Der Anwendungsbereich des Fakultativprotokolls erfasst gemäß Artikel 4 OP-CAT alle Orte der Freiheitsentziehung, die der Hoheitsgewalt oder Kontrolle eines Vertragsstaates unterstehen.⁹ In Deutschland

⁷ Hervorhebungen nicht im Original.

⁸ In Art. 11-16 OP-CAT ist das Mandat des Unterausschusses geregelt. Entsprechende Regelungen für die nationalen Mechanismen finden sich in Art. 17-23.

⁹ Siehe hierzu ausführlich Gesetzesbegründung zu Artikel 4 OP-CAT, BT-Drs. 16/8249, S. 27.

ist hier nach Bundes- und Länderzuständigkeiten zu unterscheiden. In den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen die Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr und der Bundespolizei. Weitaus umfangreicher sind jedoch die zu überwachenden Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länder. Es handelt sich hierbei vor allem um solche des Justizvollzuges, der Polizei und der Psychiatrie, aber etwa auch um Abschiebehafteinrichtungen sowie Alten- und Pflegeheime. Nach dieser Maßgabe entschied sich Deutschland, dass die Aufgaben nach dem Fakultativprotokoll im Zuständigkeitsbereich der Länder durch eine von diesen einzurichtende Länderkommission und im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch eine vom Bundesministerium der Justiz einzurichtende Bundesstelle wahrgenommen werden sollen.

Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter wurde mit Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet.¹⁰ Der Organisationserlass sieht eine ehrenamtliche Leitung mit hauptamtlichem personellem Unterbau vor. Der Leiter oder die Leiterin wird für eine Amtszeit von vier Jahren berufen und ist nur unter den Voraussetzungen des § 24 DRiG vorzeitig abrufbar. In ihrem Handeln ist die Bundesstelle zudem vollkommen weisungsunabhängig und unterliegt weder einer Rechts- noch Fachaufsicht.

Das Bundesministerium der Justiz ernannte im Dezember 2008 den Juristen *Klaus Lange-Lehngut* zum ersten ehrenamtlichen Leiter der neuen Bundesstelle für eine Amtszeit von vier Jahren. *Klaus Lange-Lehngut* leitete bis zu seiner Pensionierung über 25 Jahre lang die JVA Berlin-Tegel und war über 30 Jahre Lehrbeauftragter für Strafvollzug am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Organisatorisch ist die Bundesstelle an die Kriminologische Zentralstelle e.V. (KrimZ), eine Forschungs- und Dokumentationsein-

richtung des Bundes und der Länder in Wiesbaden, angebunden.

Die Länderkommission zur Verhütung von Folter wird auf der Basis eines Staatsvertrags¹¹ tätig werden, der im Juni 2009 am Rande der Justizministerkonferenz in Dresden von allen Ländern unterzeichnet wurde. Bisher haben elf Länder den Staatsvertrag ratifiziert.¹² Die Länder und der Bund werden zudem eine Verwaltungsvereinbarung abschließen, welche u.a. die Zusammenarbeit der Bundesstelle mit der Länderkommission regeln soll. Die Länderkommission wird voraussichtlich im Herbst 2010 ihre Arbeit, ebenfalls am Sitz der KrimZ in Wiesbaden, aufnehmen können.

Bundesstelle und Länderkommission arbeiten künftig als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ zusammen und greifen dabei auf dieselben Personal- und Sachmittel zu. Beiden Einrichtungen steht jährlich ein Gesamtbetrag in Höhe von 300.000 Euro zur Verfügung, von dem jeweils 100.000 Euro auf den Bund und 200.000 Euro auf die Länder entfallen.

IV. Bisherige Aktivitäten der Bundesstelle

Die Bundesstelle nahm am 1. Mai 2009 ihre Arbeit in Wiesbaden auf. Neben dem ehrenamtlichen Leiter werden derzeit eine wissenschaftliche Mitarbeiterin und eine Fachangestellte für Bürokommunikation beschäftigt. Nach der Arbeitsaufnahme im Mai 2009 mussten zunächst die Arbeitsgrundlagen geschaffen werden. Im Zuge

¹⁰ Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

¹¹ Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 1984, u.a. abgedruckt in: GBl. BW vom 7. Dezember 2009, S. 681ff.

¹² Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (Stand: 8. April 2010).

dessen wurden vor allem Fragenkataloge und Checklisten für Besuche ausgearbeitet sowie interne Arbeitsrichtlinien aufgestellt. Außerdem baute die Bundesstelle ihre Kontakte zu Ministerien, verschiedenen nationalen wie internationalen Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und sonstigen Einrichtungen mit menschenrechtlichem Tätigkeitsschwerpunkt aus.

Im Jahr 2009 führte die Bundesstelle zwei Inspektionsbesuche bei den Bundespolizeiinspektionen Düsseldorf und Rostock durch. Ein weiterer Besuch erfolgte im Januar 2010 bei der Bundespolizeiinspektion Frankfurt/Oder. Bei der Auswahl der Besuchsorte konnte auf eine vom Bundesministerium des Innern übermittelte Auflistung aller Einrichtungen der Bundespolizei zurückgegriffen werden. Bei allen bisherigen Besuchen wurden keine gravierenden Mängel festgestellt. Dennoch konnte die Bundesstelle einige Empfehlungen aussprechen, die vor allem organisatorische Abläufe betrafen. Einige dieser Empfehlungen wurden noch direkt vor Ort umgesetzt. Alle bisherigen Besuche der Bundesstelle wurden ca. 24 Stunden vorher angekündigt. Gleichwohl sollen im Jahr 2010 auch unangekündigte Besuche durchgeführt werden.

Die Bundesstelle ist verpflichtet, der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag jährlich über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Der erste Jahresbericht wird im Frühjahr 2010 abgegeben. Künftig wird die Bundesstelle dieser Berichtspflicht gemeinsam mit der Länderkommission nachkommen.

V. Fazit

Mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls ist die Bundesrepublik Deutschland im Kampf gegen Folter und Misshandlung einen entscheidenden Schritt vorangegangen. Gleichwohl ist die konkrete Umsetzung des Fakultativprotokolls in Deutschland hinter manchen Erwartungen zurückgeblieben. Zwar hat Deutschland eine unabhängige Institution geschaffen, die zu

mindest rechtlich ohne weiteres in der Lage ist, die ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Die finanzielle und damit verbundene personelle Ausstattung der Bundesstelle wie auch der Länderkommission ist aber zur Umsetzung der Ziele des Fakultativprotokolls derzeit unzureichend.

Allein in den Zuständigkeitsbereich der Bundesstelle fallen ca. 300 Einrichtungen. Die Länderkommission mit ihren vier ehrenamtlichen Mitgliedern wird für eine noch wesentlich größere Zahl von Einrichtungen zuständig sein. Es liegt auf der Hand, dass hier eine flächendeckende und regelmäßige Kontrolle, wie sie das Fakultativprotokoll vorschreibt, nur schwer möglich ist. Aus der Sicht der Bundesstelle bleibt nur zu hoffen, dass andere Staaten die personelle und finanzielle Ausstattung der Bundesstelle in Deutschland nicht zum Vorwand dafür nehmen, die defizitäre Ausstattung ihrer eigenen Einrichtungen auf diese Weise zu rechtfertigen.

Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2009 – Teil I: Staatenberichtsverfahren

Lutz Römer

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Allgemeines aus dem Jahr 2009
- III. Staatenberichtsverfahren
- IV. Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten

I. Einleitung

Mit dem vorliegenden Beitrag wird die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (nachfolgend Ausschuss) fortgesetzt.¹

Am 23. März 1976 ist der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte² (nachfolgend Zivilpakt) in Kraft getreten. Der gem. Art. 28 errichtete Ausschuss begann im darauf folgenden Jahr mit der Wahrnehmung der ihm durch die Konvention übertragenen Aufgaben. Der Ausschuss setzt sich aus 18 unabhängigen Mitgliedern zusammen, die Staatsangehörige der Vertragsparteien sein müssen und als „Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte“ gelten, Art. 28 Abs. 2.

Der Zivilpakt stellt drei verschiedene Verfahren zur Verfügung, die der Überwa-

chung der Einhaltung der in ihm gewährleisteten Menschenrechte dienen: das Staatenberichtsverfahren gem. Art. 40, das praktisch bislang bedeutungslos gebliebene Staatenbeschwerdeverfahren gem. Art. 41f. und das Individualbeschwerdeverfahren nach dem 1. Fakultativprotokoll³ (nachfolgend FP I). Der Ausschuss verabschiedet in unregelmäßigen Zeitabständen Allgemeine Bemerkungen (General Comments), die der Konkretisierung der im Zivilpakt enthaltenen Menschenrechte dienen und den Vertragsparteien eine Hilfestellung bei der Berichterstattung geben sollen⁴.

Während im MenschenRechtsMagazin 2/2010 näher auf die im Berichtszeitraum vom Ausschuss behandelten Individualbeschwerdeverfahren eingegangen wird, werden in diesem Beitrag ausschließlich die Staatenberichtsverfahren erörtert. Zuvor wird ein kurzer Überblick über allgemeine Ereignisse aus dem Jahr 2009 gegeben und der Ablauf des Staatenberichtsverfahrens in seinen Grundzügen dargestellt.

¹ Zur Berichterstattung über das Jahr 2008 siehe *Anne Foith*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2008 – Teil I, in: MRM 2009, S. 96–112.

² International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534. Alle nachfolgend nicht ausdrücklich anders bezeichneten Artikel sind solche des Zivilpaktes.

³ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

⁴ Vgl. zu den Allgemeinen Bemerkungen *Eckart Klein*, „Allgemeine Bemerkungen“ der UN-Menschenrechtsausschüsse, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/2, 2009, S. 395–418. Die Allgemeinen Bemerkungen sind abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 153–159.

II. Allgemeines aus dem Jahre 2009

Mit dem Beitritt von Laos erhöhte sich am 25. September 2009 die Anzahl der Vertragsparteien des Zivilpaktes auf insgesamt 165. Nachdem Kasachstan am 30. Juni und Brasilien am 25. September dem FP I beigetreten sind, besteht am Ende des Jahres 2009 die Möglichkeit, vor dem Ausschuss Individualbeschwerdeverfahren gegen 113 Staaten durchzuführen. Das zweite Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe⁵ (nachfolgend FP II) zählt seit den Beitritten von Nicaragua am 25. Februar 2009 und Brasilien am 25. September 2009 nunmehr 72 Parteien.

Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss unter der Leitung des am 16. März 2009 für zwei Jahre zum neuen Vorsitzenden gewählten⁶ Japaners *Yuji Iwasawa* zu drei Sitzungen zusammen. Die 95. Sitzung fand vom 16. März bis zum 3. April in New York statt. Die 96. Sitzung vom 13. bis zum 31. Juli und die 97. Sitzung vom 12. bis zum 30. Oktober ereigneten sich jeweils in Genf.

An der personellen Zusammensetzung des Ausschusses hat sich seit der Wahl von neun Ausschussmitgliedern durch die Vertragsparteien am 4. September 2008⁷ nichts geändert.

Demgegenüber ist eine Entwicklung im Bereich der Harmonisierung der Arbeitsmethoden der Vertragsüberwachungsorgane⁸ zu verzeichnen: der Ausschuss hatte

bereits auf seiner 90. Sitzung im Jahr 2007 vor dem Hintergrund einer beabsichtigten Angleichung der Richtlinien für die Anfertigung von Staatenberichten nach dem Vorbild des Dokuments „Richtlinien über ein gemeinsames Kerndokument und vertragspezifische Richtlinien“⁹ beschlossen, seine bestehenden Richtlinien zu überarbeiten.¹⁰ Nach Diskussionen innerhalb des Ausschusses, die auf der Grundlage eines von *Michael O’Flaherty* vorgelegten Arbeitspapiers geführt wurden, betraute der Ausschuss auf der 95. Sitzung das Mitglied *Helen Keller* mit der Aufgabe, neue Richtlinien auszuarbeiten, die die bestehenden ersetzen sollen.¹¹ Im Oktober 2009 legte *Helen Keller* dem Ausschuss einen überarbeiteten Entwurf¹² vor, dessen Diskussion noch aussteht.

III. Staatenberichtsverfahren

Art. 40 Abs. 1 verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, dem Ausschuss über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte Berichte vorzulegen.¹³ Den Auftakt dieses Berichtsverfahrens stellt der Erstbericht (Initial report) dar, den eine Vertragspartei innerhalb eines Jahres, nachdem die Konvention für ihn völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangt hat, einreichen muss,

⁵ Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Dezember 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

⁶ Vgl. Annual Report of the Human Rights Committee 2009 (Vol. 1), UN-Dok. A/64/40, S.1f.

⁷ Vgl. *Foith* (Fn. 1), S. 97.

⁸ Seit dem fünften „inter-committee meeting“, welches im Juni 2006 stattfand, wird an einer Harmonisierung der Arbeitsmethoden der Ausschüsse gearbeitet, vgl. *Gunda Meyer*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2007 - Teil I, in: MRM 2008, S. 83-101 (84) und *Beate Schöpp-*

Schilling, Möglichkeiten der Effektivierung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote, 2008, S. 143-158 (149ff.)

⁹ Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific documents vom 10. Mai 2006, UN-Dok. HRI/MC/2006/3.

¹⁰ Vgl. Annual Report of the Human Rights Committee 2009 (Vol. 1) (Fn. 5), S. 4.

¹¹ Ebd.

¹² UN-Dok. CCPR/C/2009/CRP.1

¹³ Vgl. zum Gang des Staatenberichtverfahrens etwa *Wouter Vandenhole*, The Procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies - Divergence or Convergence, 2004, S. 87-102.

vgl. Art. 40 Abs. 1 lit. a. Im Anschluss daran hat die Vertragspartei auf Aufforderung des Ausschusses gem. Art. 40 Abs. 1 lit. b periodische Folgeberichte (Periodic reports) anzufertigen und vorzulegen.¹⁴

Der Ausschuss prüft die Berichte und fordert bei der Vertragspartei anhand einer von ihm angefertigten Frageliste weitere Informationen an. Liegen dem Ausschuss diejenigen Informationen vor, die erforderlich sind, um die Lage in dem Staat auf eine Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus dem Zivilpakt zu überprüfen, werden die Berichte erörtert, wobei jede Vertragspartei gem. Regel 68 Abs. 1 S. 2 der auf Grundlage von Art. 39 II des Zivilpaktes beschlossenen Verfahrensordnung des Ausschusses¹⁵ (nachfolgend VerfO) ein Anwesenheitsrecht hat. Die Ergebnisse der von dem Ausschuss vorgenommenen Untersuchungsprozedur werden in sogenannten Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) veröffentlicht.¹⁶

In den Jahren 2001 und 2002 veränderte der Ausschuss seine Arbeitsweise und führte im Rahmen des Berichtssystems das sogenannte Follow-up-Verfahren ein.¹⁷ Damit schließt sich den Abschließenden Bemerkungen nun die Aufforderung des Ausschusses an, innerhalb eines Jahres zu ausgewählten Punkten Informationen einzureichen. Ein Sonderberichtersteller ist mit der Auswertung der Informationen befasst.¹⁸

kungen nun die Aufforderung des Ausschusses an, innerhalb eines Jahres zu ausgewählten Punkten Informationen einzureichen. Ein Sonderberichtersteller ist mit der Auswertung der Informationen befasst.¹⁸

IV. Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten

Im Jahr 2009 untersuchte der Ausschuss die Menschenrechtssituation in insgesamt 12 Vertragsstaaten. Weil nicht auf alle in den Abschließenden Bemerkungen enthaltenen Gesichtspunkte eingegangen werden kann, konzentriert sich die folgende Berichterstattung hauptsächlich auf diejenigen Punkte, die Gegenstand des Follow-up-Verfahrens sind. Auf weitere Einzelpunkte kann nur kurz eingegangen werden.

- 95. Sitzung -

Ruanda

Auf seiner 95. Sitzung befasste sich der Ausschuss mit dem dritten Staatenbericht der Republik Ruanda,¹⁹ welcher mit einer Verspätung von mehr als 15 Jahren beim Ausschuss eingereicht worden war.

Der Ausschuss begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen²⁰ die Bemühungen Ruandas, insbesondere durch die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahre 2003, eine auf dem Gedanken von Rechtsstaatlichkeit beruhende Rechtsordnung schaffen zu wollen. Überdies hebt er positiv die Abschaffung der Todesstrafe und die Ratifikation des FP II hervor. Schließlich zeigt sich der Ausschuss erfreut über die von der Vertragspartei getroffenen

¹⁴ Das soll vier Jahre nach Vorlage des Erstberichtes geschehen. Zurzeit befindet sich eine nicht unbedenkliche Anzahl von Vertragsparteien in Verzug mit der Berichtspflicht. Spitzenreiter sind Gambia (24 Jahre über dem Termin zur Vorlage des Zweitberichts) und Äquatorial-Guinea (20 Jahre über dem Termin zur Vorlage des Erstberichts); 30 Staaten haben trotz Fälligkeit bis Ende des Jahres 2009 noch keinen Erstbericht vorgelegt, vgl. Annual Report of the Human Rights Committee 2009 (Vol.1) (Fn. 5), S. 17ff.

¹⁵ Rules of Procedure of the Human Rights Committee, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.8 vom 22. September 2005.

¹⁶ Gem. Regel 70 VerfO kann der Ausschuss nach seinem Ermessen auch ohne Vorlage von Erst- oder Folgeberichten die Menschenrechtssituation in einem Vertragsstaat überprüfen. Von dieser Möglichkeit hat der Ausschuss bereits Gebrauch gemacht, vgl. Annual Report of the Human Rights Committee 2009 (Vol.1) (Fn. 5), S. 18f.

¹⁷ Vgl. hierzu Regel 71 Abs. 5, 72 VerfO.

¹⁸ Dies war im Berichtszeitraum bis zur 96. Sitzung das britische Ausschussmitglied *Sir Nigel Rodley* und von da an das aus Tunesien stammende Ausschussmitglied *Abdelfattah Amor*.

¹⁹ UN-Dok. CCPR/C/RWA/3 vom 27. November 2007.

²⁰ UN-Dok. CCPR/C/RWA/CO/3 vom 7. Mai 2009.

Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern.

Zu den in den Punkten 12, 13, 14 und 17 erörterten Sachverhalten soll Ruanda innerhalb eines Jahres Informationen einreichen:

Im Hinblick auf das Recht auf Leben (Art. 6), das Folterverbot (Art. 7) und das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 9) drückt der Ausschuss in Punkt 12 seine Sorge über von ruandischen Polizeikräften zu verantwortende Fälle des „Verschwindenlassens“ und willkürliche Tötungen aus und beklagt die Straflosigkeit solcher Aktionen. Er empfiehlt Ruanda, einschlägige Sachverhalte durch unabhängige Stellen aufklären zu lassen und die Täter zu bestrafen. Desweiteren empfiehlt er die Bereitstellung von Rechtsbehelfen, die es Opfern oder Angehörigen ermöglichen, eine angemessene Entschädigung zu erhalten.

Weiterhin fordert der Ausschuss die Vertragspartei dazu auf, die nach dem Völkermord im Jahre 1994²¹ von Angehörigen der Ruandischen Patriotischen Front (RPF) bei militärischen Operationen verübten Tötungen von Zivilpersonen strafrechtlich aufzuarbeiten (Punkt 13).

In Punkt 14 stellt der Ausschuss fest, dass die Umwandlung von Todesstrafen in lebenslange Freiheitsstrafen in Einzelhaft in Widerspruch zu Art. 7 steht. Deshalb fordert er Ruanda dazu auf, zukünftig keine lebenslangen Freiheitsstrafen mehr zu verhängen, die in Einzelhaft vollstreckt werden. Außerdem soll Ruanda dafür sorgen, dass der Umgang mit den Inhaftierten dem Mindeststandard der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen²² entspricht.

²¹ Dazu etwa *Alison Des Forges*, Kein Zeuge darf überleben: Der Genozid in Ruanda, 2002.

²² Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, UN-Dok. A/CONF/611, Annex 1, angenommen auf dem ersten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger am 30. August 1955 in Genf.

Der letzte Punkt, der zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht wurde, betrifft das ruandische *Gacaca*-System²³. Ruanda soll zum Schutz der Rechte des Angeklagten auf ein faires Verfahren (Art. 14) sicherstellen, dass die von den eingesetzten Gerichten durchgeführten Verfahren den Anforderungen der Allgemeinen Bemerkung Nr. 32,²⁴ deren Paragraph 24 die Voraussetzungen für die Zulässigkeit solcher Spruchkörper vorgibt, genügen.

Im Übrigen rät der Ausschuss Ruanda unter anderem dazu, Änderungen der Gesetzgebung im Bereich des Zivilrechts mit dem Ziel der Gleichbehandlung von Frauen und Männern (insbesondere im Familienrecht) vorzunehmen sowie Jungen und Mädchen gleichen Zugang zu Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Darüber hinaus empfiehlt er die Einleitung eines Programms zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen. Schließlich fordert er, dass Ruanda die nationale Minderheit der *Batwa* anerkennen und deren Angehörige vor jeder Form der Diskriminierung bewahren soll.

Australien

Am 23. und 24. März 2009 befasste sich der Ausschuss mit dem fünften Staatenbericht von Australien.²⁵

Als positiv bewertet der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen²⁶ den

²³ Dabei handelt es sich um ein neo-traditionelles System, das zur strafrechtlichen Bewältigung des Völkermordes von 1994 im Jahre 2002 in Ruanda eingerichtet wurde. Die Richter der über 10.000 *Gacaca*-Gerichte werden von den Mitgliedern der örtlichen Gemeinschaften gewählt, das Verfahren beruht auf eigens dafür geschaffenen Prozessrecht. Ausführlicher dazu *Henry J. Steiner/Philip Alston/Ryan Goodman*, International Human Rights in Context, 3. Aufl. 2008, S. 1319-1330.

²⁴ General Comment Nr. 32 vom 23. August 2007, UN-Dok. CCPR/C/GC/32.

²⁵ UN-Dok. CCPR/C/AUS/5 vom 19. Februar 2008.

²⁶ UN-Dok. CCPR/C/AUS/CO/5 vom 7. Mai 2009.

unter Einbeziehung aller wichtigen nationalen Akteure in Australien geführten Menschenrechtsdialog und die Schaffung einer Einrichtung zur Verhinderung von Gewalt an Frauen und Kindern im Jahre 2008. Überdies zeigt sich der Ausschuss erfreut über die von dem amtierenden australischen Premierminister *Kevin Rudd* am 13. November 2008 vor dem Parlament erklärte Entschuldigung für die Politik der „Verlorenen Generationen“.²⁷

Die Punkte 11, 14, 17 und 23 hat der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gemacht.

Punkt 11 betrifft Maßnahmen Australiens im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Der Ausschuss fordert die Vertragspartei dazu auf, eine Definition für den Begriff „Terrorist“ zu schaffen und die Beweislastregeln im Strafverfahren entsprechend der Unschuldsvermutung auszugestalten. Darüber hinaus kritisiert der Ausschuss die Anwendung der bestehenden Regelungen zur Entlassung von Verdächtigen aus der Untersuchungshaft gegen Zahlung einer Kaution: in Fällen, in denen der Verdacht der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten besteht, werde von den zuständigen Behörden häufig vom Vorliegen eines „besonderen Umstandes“ ausgegangen, der eine Entlassung gegen Kautionszahlung ausschließt. Der Ausschuss rät dazu, zur Präzisierung der Fälle, wann ein solcher „besonderer Umstand“ vorliegt, neben der existierenden Generalklausel konkrete Tatbestände zu schaffen. Schließlich wird die Vertragspartei dazu aufgerufen, die Befugnis der Australian Security Intelligence Organization (ASIO), Personen ohne Recht auf Kontakt zu einem Anwalt über längere Zeiträume festzuhalten, zu überdenken.

In Punkt 14 wird vom Ausschuss eine Verbesserung des im Rahmen der „Northern Territory Emergency Response“ (NTER) getroffenen Maßnahmenpakets, welches im Jahre 2007 verabschiedet wurde und vor allem der Bekämpfung von Fällen sexuellen Missbrauchs an minderjährigen Ureinwohnern im australischen Bundesstaat Northern Territory dienen soll, gefordert. Die bisher getroffenen Maßnahmen würden den Anforderungen von Art. 2, 24, 26 und 27 des Paktes nicht genügen.

Weiterhin ist der Ausschuss der Auffassung, dass Gewalt gegenüber Frauen ein Problem darstellt. Auffällig sei insbesondere der vergleichsweise hohe Anteil an Opfern aus der indigenen Bevölkerung. Er empfiehlt deshalb die Vornahme von Maßnahmen zur Beseitigung von Gewalt gegenüber Frauen, wie z.B. die zügige Umsetzung eines nationalen Aktionsplanes aus dem Jahr 2008 (Punkt 17).

Punkt 23 behandelt Aspekte des Umgangs mit Personen, die ohne Erlaubnis die australischen Grenzen in Richtung des Landesinneren überschreiten. Der Ausschuss rät insbesondere dazu, das Unterbringungslager auf Christmas Island zu schließen und Verfahren zur Überprüfung von Unterbringungsentscheidungen in Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Pakt zu bringen.

Außerdem ruft der Ausschuss dazu auf, die Bemühungen im Kampf gegen Obdachlosigkeit zu verstärken, die Bedingungen für Jugendliche in Haft zu verbessern und die Opfer der Politik der „Verlorenen Generationen“ zu entschädigen. Er fordert Australien überdies dazu auf, die zu Art. 2 Abs. 3 lit (a), (b) und Art. 3 sowie zu Art. 14 Abs. 6 und Art. 20 erklärten Vorbehalte zurückzunehmen.

²⁷ Von 1910 bis 1970 wurden einer Vielzahl von *Aborigines*, den Ureinwohnern Australiens, gewaltsam die Kinder weggenommen. Diese wurden hauptsächlich in Heimen, staatlichen Erziehungslagern oder bei Pflegefamilien untergebracht, wo sie in der Regel schlechte Behandlung erfuhren. Die etwa 100.000 Opfer dieser Vorgänge bezeichnet man als Angehörige der „Verlorenen Generationen“.

Schweden

Auf seiner 95. Sitzung befasste sich der in New York tagende Ausschuss mit dem sechsten Staatenbericht von Schweden.²⁸

Zunächst begrüßt der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen²⁹ die verschiedenen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen, die Schweden vorgenommen hat, um die Förderung und den Schutz der in dem Pakt garantierten Menschenrechte voranzutreiben. Folgende Einzelaspekte werden vom Ausschuss positiv hervorgehoben: eine Änderung der schwedischen Verfassung mit dem Ziel der Bekämpfung von Diskriminierung aus dem Jahr 2003, die Durchführung des bereits zweiten nationalen Menschenrechtsaktionsplanes in dem Zeitraum von 2006 bis 2009, das Inkrafttreten neuer Regelungen im Ausländerrecht, wonach seit 2006 Flüchtlingen das Recht gewährt wird, gegen ablehnende Entscheidungen der schwedischen Einwanderungsbehörde Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zu suchen und die gesetzgeberischen Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Kindern vor sexuellem Missbrauch.

Der Ausschuss fordert Schweden dazu auf, innerhalb eines Jahres weitere Informationen zu den Punkten 10, 13, 16 und 17 einzureichen.

Punkt 10 betrifft die Situation von Menschen mit Behinderungen. Schweden, das am 15. Dezember 2008 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen³⁰ ratifiziert hat, soll das Bewusstsein von Menschen mit Behinderungen bezüglich der ihnen zustehenden Rechte schärfen und Maßnahmen ergreifen, die eine Verringerung der Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen bewirken.

²⁸ UN-Dok. CCPR/C/SWE/6 vom 5. Dezember 2007.

²⁹ UN-Dok. CCPR/C/SWE/CO/6 vom 7. Mai 2009.

³⁰ International Convention of the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, BGBl. 2008 II, S. 1420; UN-Dok. A/61/611, S. 4.

Außerdem soll Schweden garantieren, dass Untersuchungshäftlingen der Zugang zu sanitärer Mindestversorgung gewährleistet wird (insbesondere das Recht auf Behandlung durch einen Arzt) und dass Informationspapiere, die Hinweise auf diesbezügliche Rechte enthalten, an den Orten, an denen Verdächtige festgehalten werden, zur Verfügung stehen (Punkt 13).

In Punkt 16 befasst sich der Ausschuss mit einer Problematik, die in engem Zusammenhang mit der von ihm im Jahre 2006 behandelten Individualbeschwerde *Alzery gegen Schweden*³¹ steht. In diesem Verfahren stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 7 (Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) fest. Diese sieht er darin begründet, dass Schweden den Beschwerdeführer nach Ägypten auswies, ohne eine effektive Vereinbarung bezüglich einer im Einklang mit Art. 7 stehenden Behandlung des Beschwerdeführers mit Ägypten zu treffen (Schweden ließ sich nur diplomatische Zusagen von Ägypten geben, die jedoch nach Auffassung des Ausschusses nicht ausreichend waren). Der Ausschuss fordert Schweden nun dazu auf, sicherzustellen, dass niemand der Gefahr von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wird. Überdies gibt er der Vertragspartei auf, zu bedenken, dass die Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen vor allem dann gering ist, wenn in dem zusichernden Staat eine systematische Folterpraxis besteht. Schweden soll im Übrigen eine Möglichkeit schaffen, solche Fragen von einem unabhängigen Gericht im Vorfeld einer Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung klären zu lassen.

Der Ausschuss verlangt in Punkt 17 einige Änderungen im Umgang mit Personen, die Asyl in Schweden begehren. Asylhaft soll nur in außergewöhnlichen Fällen angeord-

³¹ UN-Dok. CCPR/C/88/D/1416/2005 vom 10. November 2006. Dazu *Daniel Andrae*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2006 – Teil II, im: MRM 2007, S. 223–242 (232f.).

net werden, die Höchstdauer der Inhaftierungen soll verringert werden und kein Asylbegehrender soll ausgewiesen werden bevor endgültig über von ihm eingelegte Rechtsbehelfe entschieden wurde.

Kritisch betrachtet der Ausschuss schließlich unter anderem, dass Schweden noch keine nationale Menschenrechtsinstitution geschaffen hat, dass Gewalt gegen Frauen in der Vertragspartei auch weiterhin anhält, dass kein Berichtssystem über den Einsatz von Elektroschocktherapien in psychiatrischen Einrichtungen existiert, dass die Zahl der Selbstmorde im Strafvollzug hoch ist und dass Angehörige der Minderheit der *Samen* in Gerichtsverfahren, bei denen es um Eigentumsrechte an Grund und Boden geht, diskriminiert werden.

- 96. Sitzung -

Tansania

Gegenstand der ersten beiden Treffen des Ausschusses auf der 96. Sitzung war der vierte Staatenbericht Tansanias.³²

Der Ausschuss zählt in seinen Abschließenden Bemerkungen³³ folgende positive Veränderungen auf: die Abschaffung einer Regelung, wonach unverheiratet schwanger gewordene Frauen inhaftiert werden können, das seit 1994 angewendete Moratorium der Todesstrafe und die von der Vertragspartei getroffenen Maßnahmen zur besseren Repräsentation von Frauen in öffentlichen Einrichtungen.

Von besonderer Bedeutung sind für den Ausschuss die in den Punkten 11, 16 und 20 thematisierten Sachverhalte.

Zwar begrüßt der Ausschuss in Punkt 11 das seit 1998 geltende Verbot von Genitalverstümmelungen.³⁴ Er fordert Tansania

jedoch dazu auf, wirksame Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbotes zu ergreifen, insbesondere diejenigen zu bestrafen, die solche Genitalverstümmelungen an Mädchen bzw. jungen Frauen vornehmen.

Der Ausschuss kritisiert zum wiederholten Male, dass Züchtigungsstrafen weiterhin von Gerichten verhängt und in Bildungseinrichtungen angewendet werden. Er verlangt von der Vertragspartei, die Prügelstrafe als gesetzliche Sanktionsmaßnahme abzuschaffen und über die Einführung gewaltloser Alternativen nachzudenken (Punkt 16).

In Punkt 20 wird Tansania dazu aufgefordert, eine Bestimmung des nationalen Zivilprozessrechts, die für bestimmte Fälle die Anordnung einer Schuldhaft vorsieht, in Einklang mit Art. 11 zu bringen.

Auch in anderen Punkten regt der Ausschuss die Verbesserung der Menschenrechtslage an:

Er rät erneut zur Vornahme von Maßnahmen, die notwendig sind, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern. Insbesondere sollen die Begriffe „häusliche Gewalt“ und „Vergewaltigung beziehungsweise Missbrauch in der Ehe“ gesetzlich definiert und entsprechende Straftatbestände geschaffen werden. Außerdem soll in der Bevölkerung ein Bewusstsein für diese Thematik geweckt werden. Für Vollzugsbeamte soll ein auf die Problematik zugeschnittenes Trainingsprogramm angeboten und durchgeführt werden.

Bei der Einschränkung von Menschenrechten soll die Vertragspartei in jedem Fall die Vorgaben der Allgemeinen Bemerkung Nr. 29³⁵ beachten.

Überdies soll Tansania über eine endgültige Abschaffung der Todesstrafe und die Ratifizierung des FP II nachdenken.

³² UN-Dok. CCPR/C/TZA/4 vom 17. Dezember 2007.

³³ UN-Dok. CCPR/C/TZA/CO/4 vom 6. August 2009.

³⁴ Vgl. dazu *Terres des Femmes* (Hrsg.), Schnitt in die Seele. Weibliche Genitalverstümmelung -

Eine fundamentale Menschenrechtsverletzung, 2003.

³⁵ General Comment Nr. 29 vom 31. August 2001, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

Ein weiterer Punkt bezieht sich auf die Situation von Personen, die Albinismus haben. Der Ausschuss fordert in diesem Kontext dazu auf, gewaltsame Übergriffe auf Personen mit Albinismus zu verhindern und die Täter dem Strafrecht zuzuführen.

Tansania soll im Übrigen gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung vorgehen sowie Maßnahmen zum Schutz von Homosexuellen und zur Dekriminalisierung von Homosexualität ergreifen.

Schließlich soll es Maßnahmen unterlassen, die zu einer Einschränkung der Pressefreiheit führen.

Niederlande

Europäischer Teil

Im Juli 2009 beriet der Ausschuss außerdem über den vierten Staatenbericht der Niederlande.³⁶

Als positiv bewertet er in seinen Abschließenden Bemerkungen³⁷ eine Reihe verschiedener Maßnahmen; insbesondere der Erlass eines Gesetzes, das Altersdiskriminierung im Beruf verbietet (2004), die Schaffung einer Vorschrift des Polizeirechts, die Vollzugsbeamte dazu ermächtigt, Täter häuslicher Gewalt der Wohnung zu verweisen (2009), ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierung aus ethnischen und rassistischen Gründen (2007) und ein nationales Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Menschenhandel (2004) werden hervorgehoben.

Sorge bereiten dem Ausschuss vor allem die Punkte 7, 9 (Europäischer Teil) und 23 (Niederländische Atillen), zu denen die Niederlande innerhalb eines Jahres Informationen einreichen soll.

Angesichts der Vielzahl von Fällen aktiver Sterbehilfe und begleiteter Selbstmorde empfiehlt der Ausschuss der Vertragspartei, die bestehenden Regelungen in diesem

Bereich zu überarbeiten. Nach geltendem innerstaatlichem Recht muss die Ernsthaftigkeit und Freiheit von Willensmängeln der Entscheidung eines Menschen, sterben zu wollen, zwar durch zwei psychologische Gutachten belegt werden. Nach Auffassung des Ausschusses ist jedoch zusätzlich eine Prüfung der Entscheidung durch eine unabhängige Einrichtung geboten (Punkt 7).

In Punkt 9 beanstandet der Ausschuss sowohl das gegenwärtige beschleunigte Asylverfahren (wonach über Asylanträge innerhalb von 48 Stunden entschieden werden muss), als auch eine geplante Änderung des Asylverfahrens, die einen Zeitraum von Antragstellung bis zur Entscheidungsfindung von längstens acht Tagen vorsieht. Er rät dazu, das Asylverfahren in einer Art und Weise auszugestalten, dass es den Antragstellern genug Zeit lässt, um substantiierte Beweise für ihre Angaben vorzubringen.

Der Ausschuss regt zudem an, die Gleichbehandlung von Frauen in der Berufswelt zu fördern. Dies umfasst insbesondere die Vornahme von Maßnahmen, die gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen und gleiche Bezahlung für vergleichbare Arbeitsleistungen sicherstellen sollen. Darüber hinaus soll der besonderen Situation von Müttern dadurch Rechnung getragen werden, dass das bestehende Betreuungsangebot verbessert wird.

Besorgt betrachtet der Ausschuss einen Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2008, der vorsieht, dass der Innenminister ohne vorherige richterliche Prüfung die Freizügigkeit von unter Terrorverdacht stehenden Personen einschränken und eine Meldepflicht vorschreiben kann. Er fordert eine Überarbeitung des Entwurfs in Übereinstimmung mit Art. 9 (Recht auf persönliche Freiheit) und 12 Abs. 1 (Recht auf Freizügigkeit).

Außerdem fordert der Ausschuss die Vertragspartei dazu auf, das Recht von Verdächtigen auf Anwesenheit eines Verteidigers während der Vernehmung zu gewähr-

³⁶ UN-Dok. CCPR/C/NET/4 vom 9. Mai 2007.

³⁷ UN-Dok. CCPR/C/NLD/CO/4 vom 11. August 2009.

leisten. Überdies beklagt der Ausschuss die überlange Dauer von Strafverfahren.

Ferner fordert der Ausschuss ein entschlosseneres Vorgehen gegen jede Form sexuellen Missbrauchs Minderjähriger.

Niederländische Antillen

Im Hinblick auf die Niederländischen Antillen kritisiert der Ausschuss die Haftbedingungen in den Gefängnissen und fordert die Vertragspartei dazu auf, diese Zustände in Einklang mit ihren Verpflichtungen aus Art. 10 Abs. 1 zu bringen (Punkt 23).

Weiterhin rügt der Ausschuss die Ungleichbehandlung von nichtehelichen Kindern, insbesondere im Erbrecht. Darüber hinaus fordert er zur Schaffung eines Straftatbestandes zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Einhaltung der Mindeststandards der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen auf.

Aruba

Der einzige Kritikpunkt des Ausschusses bezüglich der Menschenrechtsslage auf der karibischen Insel Aruba betrifft die Länge der Untersuchungshaft (Höchstdauer der Haft beträgt 146 Tage). Er empfiehlt eine im Einklang mit Art. 14 Abs. 3 lit. c stehende Verkürzung der Hafthöchstdauer.

Schließlich gibt der Ausschuss den Niederlanden auf, über eine Rücknahme der zu Art. 10, Art. 12 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2 und 4, Art. 14 Abs. 3 lit. d, 14 Abs. 5, Art. 14 Abs. 7, Art. 19 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 1 erklärten Vorbehalte nachzudenken.

Tschad

In seinen Abschließenden Bemerkungen³⁸ zu dem mit 12 Jahren Verspätung vorgelegten Erstbericht des Tschad³⁹ begrüßt der

Ausschuss den Umstand, dass der Zivilpakt innerstaatlich seit einer Verfassungsänderung im Jahre 2005 Vorrang vor nationalem Recht genießt. Zudem zeigt sich der Ausschuss erfreut über Gesetzesänderungen aus dem Jahr 2002, die Genitalverstümmelungen, frühe Eheschließungen und häusliche sowie sexuelle Gewalt verbieten. Weiterhin lobt der Ausschuss die Einberufung eines Untersuchungsausschusses, der Menschenrechtsverletzungen untersuchen soll, die im Rahmen militärischer Auseinandersetzungen zwischen der tschadischen Regierung und Rebellentruppen im Februar 2008 begangen wurden. Als positiv bewertet der Ausschuss auch die Schaffung eines Ministers für Menschenrechte im Jahre 2005.

Als besonders wichtig erachtet der Ausschuss die Empfehlungen in den Punkten 10, 13, 20 und 32.

In Punkt 10 kritisiert der Ausschuss die Straflosigkeit von auf tschadischem Territorium begangenen Menschenrechtsverletzungen, wie Morden, Vergewaltigungen, willkürlichen Festnahmen, Folter und Zerstörungen von Eigentum. Er fordert die Vertragspartei dazu auf, umgehend Maßnahmen zur Beendigung solcher Menschenrechtsverletzungen zu ergreifen und zu garantieren, dass die Täter dem Strafrecht zugeführt werden. Außerdem verlangt er für die Opfer solcher Taten die Bereitstellung von wirksamen Rechtsbehelfen.

Weiterhin rügt der Ausschuss die Situation von ungefähr 160.000 Menschen, die aufgrund gewaltsamer Auseinandersetzungen in den Jahren 2007 und 2008 zu Binnenflüchtlingen geworden sind. Der Tschad soll die UN-Leitlinien über Binnenvertriebene⁴⁰ beachten, die Sicherheit der Betroffenen inner- und außerhalb von Flüchtlingscamps gewährleisten (insbesondere den Schutz von Frauen vor [sexueller] Gewalt) und Pläne erarbeiten, die Regelungen für die verschiedenen Situationen, in denen

³⁸ UN-Dok. CCPR/C/TCD/CO/1 vom 11. August 2009.

³⁹ UN-Dok. CCPR/C/TCD/1) vom 6. Juni 2008.

⁴⁰ UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 vom 11. Februar 1998.

sich ein Flüchtling befinden kann, erhalten. Schließlich sollen Pläne erarbeitet werden, die eine sichere Rückkehr von Binnenflüchtlings in ihre Herkunftsgebiete ermöglichen (Punkt 13).

In Punkt 20 befasst sich der Ausschuss mit der Aufarbeitung von Geschehnissen, die sich im Februar 2008 ereigneten und in deren Verlauf Menschen verschwanden bzw. in geheimen Haftanstalten festgehalten wurden. Der Ausschuss verlangt von der Vertragspartei zum einen, die Verantwortlichen zu ermitteln und zu bestrafen, und zum anderen, die Empfehlungen des zur Untersuchung der Vorkommnisse eingesetzten Ausschusses umzusetzen.

Um die in Widerspruch zu den Verpflichtungen aus dem Zivilpakt stehenden Zustände, wie sie in Polizeirevieren und in Einrichtungen des Strafvollzugs vorzufinden sind, geht es in Punkt 23. Der Tschad soll insbesondere gegen die Überfüllung von Haftanstalten einschreiten und für eine die Menschenwürde garantierende Unterbringung von Festgehaltenen sorgen.

In Punkt 32 drückt der Ausschuss seine Sorge um den Fall der jungen Frau *Khadidja Ousmane Mahamat* aus, welche im Alter von 13½ Jahren an einen 70-jährigen Mann zwangsverheiratet wurde. Wegen des Verdachts, den Mann vergiftet zu haben, wurde das Mädchen im Jahr 2004 inhaftiert. Infolge von Vergewaltigungen durch einen Justizangestellten wurde sie während der Haft schwanger und brachte ein Kind zur Welt. Über die Anklage gegen *Khadidja Ousmane Mahamat* war im Zeitpunkt der Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen immer noch nicht entschieden. Der Ausschuss verlangt von der Vertragspartei, die junge Frau zu beschützen und die ihr gegenüber begangenen Taten strafrechtlich zu ahnden.

Eine Vielzahl weiterer Punkte wird kritisiert: darunter die hohe Zahl von Korruptionsfällen, die Zulässigkeit der Vielehe, das Bestehen der Schuldhaft und die Aufhebung eines Moratoriums für zum Tode Verurteilte.

Aserbaidshans

Auf seiner 96. Sitzung beschäftigte sich der Ausschuss auch mit dem dritten Staatenbericht Aserbaidshans.⁴¹

Der Ausschuss zeigt sich in seinen Abschließenden Bemerkungen⁴² erfreut über eine Reihe von Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte voranzutreiben. Zu diesen Maßnahmen gehört der Abschluss eines Vertrages mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), der es diesem gestattet, Haftanstalten zu besichtigen. Außerdem wird die in Zusammenarbeit mit dem IKRK erzielte Verringerung der auf Tuberkulose zurückzuführenden Todesfälle in Haftanstalten um 15, 8% gelobt. Darüber hinaus hebt der Ausschuss positiv ein nationales Aktionspaket zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen und den Erlass eines Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 2006 hervor. Ferner würdigt er die Bemühungen Aserbaidshans im Kampf gegen den Menschenhandel und die Bemühungen zum Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen sowie Behinderten (einschließlich des Beitritts Aserbaidshans zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁴³ und zu deren Zusatzprotokoll⁴⁴ im Januar 2009).

Zu den Punkten 9, 11, 15 und 18 fordert er innerhalb eines Jahres Informationen an.

Der Ausschuss fordert, dass Aserbaidshans seiner Pflicht nachkommen soll, Ausländer nicht auszuliefern, auszuweisen, abzuschicken oder anderweitig von seinem Staatsgebiet zu entfernen, wenn Tatsachen die Annahme begründen, dass diesen Per-

⁴¹ UN-Dok. CCPR/C/AZE/3 vom 25. November 2008.

⁴² UN-Dok. CCPR/C/AZE/CO/3 vom 13. August 2009.

⁴³ Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, BGBl. 2008 II, S. 1419.

⁴⁴ Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, BGBl. 2008 II, S. 1453.

sonen dadurch eine gegen das Recht auf Leben oder das Folterverbot verstoßende Behandlung droht. Zudem empfiehlt er die Schaffung eines Rechtsbehelfs gegen Ausweisungsentscheidungen, dem aufschiebende Wirkung zukommt (Punkt 9).

In Punkt 11 wird kritisiert, dass in Ermittlungsverfahren durch Anwendung von Foltermethoden Geständnisse von Verdächtigen erzwungen werden und dass diese in nachfolgenden Gerichtsverfahren als Beweismittel verwertet werden. Ferner beklagt der Ausschuss die hohe Zahl von Todesfällen, die sich in staatlichen Haftanstalten ereignen. In diesem Zusammenhang stellt der Ausschuss fest, dass es keinen unabhängigen Mechanismus zur Aufklärung von Vorwürfen gegen Polizei- und Justizvollzugsbeamte gibt. Er fordert die Vertragspartei dazu auf, eine unabhängige Einrichtung zu schaffen, die die erforderlichen Befugnisse hat, um Fälle von in Widerspruch zu den UN-Verhaltensregeln für Vollstreckungsbeamte⁴⁵ und den Grundregeln zur Anwendung von Gewalt und Feuerwaffen⁴⁶ stehender Gewaltanwendung aufklären zu können. Die Täter sollen verurteilt und die Opfer entschädigt werden. Außerdem sollen Trainingsprogramme für Vollstreckungsbeamte angeboten werden.

Weiterhin bemängelt der Ausschuss in Punkt 15 erhebliche Einschränkungen der in Art. 19 garantierten Pressefreiheit, insbesondere die Schließung von unabhängigen Zeitungsverlagen, die Entziehung von Sendegenehmigungen für ausländische Radiosender und gewaltsame Übergriffe auf Journalisten. Aserbaidschan soll alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um

unzulässige Einschränkungen der Pressefreiheit zu beenden.

Ein weiterer Punkt betrifft die *Propiska*.⁴⁷ Vor allem Personen, die infolge des Konfliktes zwischen Aserbaidschan und Armenien um die Region Bergkarabach zu Binnenflüchtlingen geworden sind, werden durch die *Propiska* wichtige Rechte vorenthalten.⁴⁸ In Ansehung von Art. 12 fordert der Ausschuss die Abschaffung dieses Systems (Punkt 18).

Überdies beklagt der Ausschuss unter anderem die schlechte Situation von Frauen (häusliche Gewalt, Benachteiligung in der Berufswelt), die häufige Verletzung des Rechts auf einen Verteidiger im Strafverfahren, die hohe Zahl von Korruptionsfällen und Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen zum nationalen Parlament im Jahre 2005.

- 97. Sitzung -

Schweiz

Während der 97. Sitzung befasste sich der Ausschuss im Oktober 2009 zunächst mit dem pünktlich eingereichten dritten schweizerischen Staatenbericht.⁴⁹

Zu den positiven Entwicklungen zählt der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen⁵⁰ insbesondere eine zum 1. Januar 2007 in Kraft getretene Änderung der Bundesverfassung, durch welche das Recht auf Rechtsschutz durch den Richter (Justizgewährleistungsanspruch) erstmals festgeschrieben wurde. Außerdem begrüßt er die Rücknahme von Vorbehalten, die die Schweiz zu Art. 10 Abs. 2 lit. b, Art. 14 Abs.

⁴⁵ United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials, UN-Dok. A/34/169 angenommen am 17. Dezember 1979.

⁴⁶ United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, UN-Dok. A/CONF.144/28/Rev.1 at 122, angenommen auf dem achten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger in Havanna (27. August bis zum 7. September 1990).

⁴⁷ Dabei handelt es sich um ein ursprünglich aus der Sowjetunion stammendes staatliches System zur Kontrolle der Niederlassung durch Meldepflicht.

⁴⁸ Die *Propiska* ist Voraussetzung z.B. für den Erhalt von Sozialleistungen und für den Zugang zum Arbeitsmarkt.

⁴⁹ UN-Dok. CCPR/C/CHE/3 vom 17. Dezember 2007.

⁵⁰ UN-Dok. CCPR/C/CHE/CO/3 vom 29. Oktober 2009.

1, Abs. 3 lit. d und f sowie zu Art. 5 erklärt hatte.

Besonders kritisch betrachtet der Ausschuss die Punkte 10, 14 und 18.

Die Schweiz soll die Befugnisse der im Jahre 1995 ins Leben gerufenen eidgenössischen Kommission gegen Rassismus erweitern und diese mit der Rechtsmacht ausstatten, die erforderlich ist, um wirksam gegen Fälle von Diskriminierung aus rassistischen Gründen vorgehen zu können. Andernfalls soll eine andere unabhängige Einrichtung geschaffen werden, die diese Kompetenzen besitzt (Punkt 10).

In Punkt 14 fordert der Ausschuss die Schweiz dazu auf, Fälle von exzessiver Gewaltanwendung, die sich in Polizeigewahrsam ereignen, von einer unabhängigen Einrichtung aufklären zu lassen, die Täter zu bestrafen, die Opfer zu entschädigen und Statistiken über Anzahl und Verlauf solcher Fälle zu führen.

Weiterhin kritisiert der Ausschuss in Punkt 18, dass die sich aus Art. 13 ergebende Verpflichtung, Asylbegehrenden in allen Arten und Stadien des Asylverfahrens Rechtsbeistand zu gewähren, nicht immer eingehalten wird.

Ferner soll die Schweiz unter anderem das FP I ratifizieren, eine nationale Menschenrechtsinstitution schaffen, die Religionsfreiheit voll gewährleisten,⁵¹ Maßnahmen gegen Antisemitismus ergreifen, die Haftbedingungen in staatlichen Einrichtungen verbessern, die Waffengesetzgebung vor dem Hintergrund hoher Selbstmordzahlen überarbeiten und Personen entschädigen, die zwischen 1960 und 1987 zwangskastriert bzw. -sterilisiert worden sind.

⁵¹ Anlass für diese Abschließende Bemerkung war die auf zwei rechtspopulistische Parteien zurückgehende Initiative eines Referendums mit dem Inhalt, zukünftig den Bau von Minaretten in der Schweiz zu verbieten. Wenige Wochen nach dem Ende der 97. Sitzung des Ausschusses hat sich die Mehrheit der Schweizer für ein solches Verbot ausgesprochen.

Moldawien

Der Ausschuss behandelte auf der 97. Sitzung auch den zweiten Staatenbericht Moldawiens.⁵²

Zu den positiven Gesichtspunkten zählt der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen⁵³ eine Änderung des Strafrechts, wonach Folter unter Strafe gestellt wird (2005), ein Gesetz zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen (2006), eine nationale Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption (2004) und einen Aktionsplan zur Förderung der Geschlechtergleichheit in der Gesellschaft für den Zeitraum von 2006 bis 2009.

Von den negativen Aspekten bereiten dem Ausschuss vor allem die Punkte 8, 9, 16 und 18 Sorgen.

Punkt 8 thematisiert Menschenrechtsverletzungen, die während Demonstrationen begangen wurden, die sich in Folge von Parlamentswahlen im April 2009 ereigneten. Moldawien soll Fälle behaupteter Folter durch Vollstreckungsbeamte von einer unabhängigen Stelle aufklären lassen und die Verantwortlichen bestrafen. Überdies sollen die Opfer entschädigt werden und Trainingsmaßnahmen für Vollstreckungsbeamte angeordnet werden.

Im Hinblick auf die Zustände in Polizeigewahrsam und in Haftanstalten fordert der Ausschuss ein entschlossenes Vorgehen gegen Folter und erniedrigende Behandlung. Die Vertragspartei soll Trainingsprogramme für Polizeibeamte und Justizvollstreckungsbeamte schaffen, Foltervorwürfen strafrechtlich nachgehen und für Entschädigung der Opfer sorgen (Punkt 9).

Zwar begrüßt der Ausschuss in Punkt 16 eine Gerichtsentscheidung vom 25. September 2009, in der Maßnahmen zum Schutz einer von häuslicher Gewalt betroffenen Frau getroffen worden sind. Er übt jedoch Kritik an der allgemeinen Schutzlo-

⁵² UN-Dok. CCPR/C/MDA/2 vom 26. Dezember 2007.

⁵³ UN-Dok. CCPR/C/MDA/CO/2 vom 29. Oktober 2009.

sigkeit der Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, und fordert Moldawien dazu auf, konsequenter gegen diese Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Es sollen weitere Frauenhäuser und Beratungsstellen für betroffene Frauen geschaffen werden und Trainingseinheiten für Polizisten angeboten werden, in denen diese lernen, sachgerecht mit Fällen häuslicher Gewalt umzugehen.

Obwohl der Ausschuss den Erlass eines Gesetzes zur Bekämpfung von Menschenhandel und die Schaffung eines Rehabilitationszentrums für Opfer von Menschenhandel (beides 2005) lobt, verlangt er weitergehende Anstrengungen der Vertragspartei bezüglich der Durchsetzung der bestehenden Gesetze zur Bekämpfung von Menschenhandel (Punkt 18).

Weiterhin soll Moldawien seine Bemühungen erhöhen, um in der Region Transnistrien die Durchsetzung der Paktverpflichtungen zu gewährleisten.

Ferner verlangt der Ausschuss von Moldawien ein Tätigwerden im Bereich der Antidiskriminierungsgesetzgebung (insbesondere die Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung), die paktgemäße Behandlung von Personen, die an HIV/Aids oder Tuberkulose erkrankt sind, in Zusammenhang mit Abtreibungen stehende Problemlagen (z.B. Bestrafung von Abtreibungen trotz Fehlen eines entsprechenden Straftatbestandes) zu beseitigen, die Einhaltung von Verfahrensrechten zu garantieren und gravierende Mängel im Justizwesen (z.B. bei der Vollstreckung von Gerichtsurteilen) zu beheben.

Kroatien

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁵⁴ zu dem auf der 97. Sitzung erörterten zweiten Staatenbericht Kroatiens⁵⁵ benennt der

⁵⁴ UN-Dok. CCPR/C/HRV/CO/2 vom 29. Oktober 2009.

⁵⁵ UN-Dok. CCPR/C/HRV/2 vom 2. Dezember 2008.

Ausschuss einige positive Aspekte der Menschenrechtslage. Diese sind namentlich: die innerstaatliche Geltung des Zivilpakts im Range der Verfassung, der Erlass eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes im Jahre 2008, verschiedene gesetzgeberische und praktische Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Bemühungen im Kampf gegen Menschenhandel, einschließlich eines nationalen Aktionsplanes für den Zeitraum von 2009 bis 2011.

Von den negativen Aspekten legt der Ausschuss besonderes Augenmerk auf die Punkte 5, 10 und 17.

In Punkt 5 rügt der Ausschuss die De-facto-Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten (insbesondere von Serben). Er fordert Kroatien dazu auf, physische und verbale Übergriffe auf Angehörige der zu schützenden Personengruppen zu verhindern, Täter zu bestrafen und wirksame Rechtbehelfe für die Opfer bereit zu stellen. Darüber hinaus verlangt er eine Verstärkung der Bemühungen, die wirtschaftliche Entwicklung in hauptsächlich von Serben bewohnten Gebieten zu fördern.

Punkt 10 betrifft die strafrechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, die seit Beginn des Kroatienkrieges im Jahre 1991 begangen worden sind. Der Ausschuss empfiehlt, alle Kriegsverbrechen in unabhängiger Art und Weise, d.h. ohne Unterscheidung nach der ethnischen Herkunft der Täter oder Opfer, aufzuklären, die Täter – wenn möglich vor eigens dafür geschaffenen Strafkammern – zu bestrafen, keine Amnestie bei Schwerverbrechen zu gewähren und die Arbeit des vom Weltsicherheitsrat errichteten internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien voll zu unterstützen.

Überdies verlangt der Ausschuss im Hinblick auf die Pressefreiheit, dass Journalisten vor Übergriffen geschützt werden müssen. Gegenüber diesen begangene Straftaten sollen effektiv verfolgt werden. Ferner sollen die Opfer Entschädigungen erhalten (Punkt 17).

Obwohl der Ausschuss die bisher getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt lobt, fordert er Kroatien dazu auf, seine Bemühungen in diesem Bereich zu verstärken.

Weiterhin beklagt der Ausschuss, dass Strafverfahren gegen vermeintliche Kriegsverbrecher in deren Abwesenheit durchgeführt werden und verlangt die Einhaltung von Art. 14 unter Berücksichtigung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 32⁵⁶ sowie die Schaffung eines Rechtsbehelfs, der eine Wiederaufnahme des Verfahrens zugunsten der rechtswidrig Verurteilten ermöglicht.

Zudem erklärt der Ausschuss die Verwendung von geschlossenen Zwangsbetten in psychiatrischen Einrichtungen für unvereinbar mit Art. 7, 9 und 10.

Schließlich soll Kroatien Angehörige von Minderheiten bei der Vergabe der Staatsangehörigkeit nicht gegenüber Angehörigen der kroatischen Mehrheit benachteiligen, für eine dem Bevölkerungsanteil entsprechende politische Repräsentation von Minderheiten auf Regierungsebene sorgen und Maßnahmen gegen die De-facto-Segregation von Kindern der Roma im Schulwesen ergreifen.

Russland

Sechs Jahre nach Erörterung des vorangegangenen Berichts befasste sich der Ausschuss im Oktober 2009 mit dem sechsten Staatenbericht Russlands.⁵⁷

Der Ausschuss zeigt sich in seinen abschließenden Bemerkungen⁵⁸ erfreut über einige positive Veränderungen, die seit dem Abschluss des Verfahrens zum fünften Staatenbericht eingetreten sind. Neben der für den Zeitraum von 2007 bis 2011 durchzuführenden Justizreform lobt er die

Annahme eines nationalen Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Korruption im Jahre 2008, die Schaffung eines Ombudsmanns für Kinder, die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten⁵⁹ und das Inkrafttreten von zwei Rechtsverordnungen, die Fragen des politischen Asyls und der Anerkennung bzw. Stellung von Flüchtling regeln.

Der Ausschuss fordert zu den Punkten 13, 14, 16 und 17 innerhalb eines Jahres Informationen an.

Punkt 13 betrifft die Verantwortlichkeit Russlands für während des kaukasischen Fünftagekriegs mit Georgien begangene Verbrechen an der Zivilbevölkerung. Der Ausschuss fordert Russland, welches in dem betreffenden Zeitraum de facto die Kontrolle über Südossetien ausgeübt hat, dazu auf, unabhängige Untersuchungen vorzunehmen und alle Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu entschädigen.

Weiterhin kritisiert der Ausschuss das gewaltsame Vorgehen Russlands in Tschetschenien und anderen Teilen des nördlichen Kaukasus. Er ruft die Vertragspartei im Hinblick auf das in Art. 6 gewährleistete Recht auf Leben dazu auf, rechtswidrige Maßnahmen (gewaltsames Verschwindenlassen, außergerichtliche Tötungen, Folter und andere erniedrigende Behandlung) zu unterlassen, unabhängige Ermittlungen einzuleiten, die Täter zu bestrafen, die Opfer zu entschädigen und die Opfer sowie deren Familien und Rechtsanwälte zu schützen (Punkt 14).

Überdies drückt der Ausschuss in Punkt 16 seine Besorgnis über die Situation von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern in der Vertragspartei aus. Russland soll wirksamen Schutz vor Angriffen auf

⁵⁶ Vgl. (Fn. 24).

⁵⁷ UN-Dok. CCPR/C/RUS/6 vom 5. Februar 2008.

⁵⁸ UN-Dok. CCPR/C/RUS/CO/6 vom 29. Oktober 2009.

⁵⁹ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict vom 25. Mai 2000, BGBl. 2004 II, S. 1355.

Leben und Freiheit dieser Personen gewährleisten und umfassende Maßnahmen zur Verfolgung von Übergriffen auf diese ergreifen.

Russland soll keine Überstellungen und Auslieferungen von Personen an Staaten, in denen Folter oder unmenschliche bzw. erniedrigende Behandlung droht, zulassen. Zudem weist der Ausschuss auf die Unzulänglichkeit von diplomatischen Zusicherungen in derartigen Fällen hin (Punkt 17).

Auch in anderen Punkten werden menschenrechtswidrige Zustände angesprochen. Der Ausschuss ruft Russland im Hinblick auf die Verleihung der Staatsangehörigkeiten dazu auf, dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen⁶⁰ und dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit⁶¹ beizutreten und gesetzgeberische sowie administrative Maßnahmen im Sinne dieser Übereinkommen zu ergreifen. Außerdem soll die Vertragspartei gegen Übergriffe auf ethnische und religiöse Minderheiten sowie gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit vorgehen. Schließlich soll Russland auch die Todesstrafe *de jure* abschaffen.

Ecuador

Der Ausschuss beschäftigte sich im Berichtszeitraum abschließend mit dem fünften und dem sechsten Staatenbericht Ecuadors⁶². Der Ausschuss zeigt sich in seinen Abschließenden Bemerkungen⁶³ erfreut über die Annahme einer neuen Verfassung im Jahre 2008, die zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in Ecuador geführt hat. Er begrüßt insbesondere folgen-

de Veränderungen: die Freiwilligkeit des Wehrdienstes und die neuen Bestimmungen zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel.

Besonders wichtig sind dem Ausschuss die in den Punkten 9, 13 und 19 thematisierten Sachverhalte.

Zwar hat Ecuador einige Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt und sexuellem Missbrauch gegenüber Frauen und Mädchen ergriffen (Schaffung einer Kommission für Frauen und Familie, Errichtung von Sonderabteilungen bei den Staatsanwaltschaften, nationaler Aktionsplan). Nach Auffassung des Ausschusses ist dies jedoch nicht ausreichend. Er fordert die Vertragspartei nachdrücklich dazu auf, alle Gewalttaten an Frauen und Mädchen zu verfolgen und die Täter zu bestrafen, den Opfern Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen zu verschaffen, die Opfer gegebenenfalls in polizeiliche Schutzprogramme aufzunehmen und Frauenhäuser zu errichten. Zudem rät er dazu, Programme durchzuführen, um die Öffentlichkeit und Vollstreckungsbeamte für die Problematik zu sensibilisieren (Punkt 9).

In Punkt 13 fordert der Ausschuss Ecuador dazu auf, unverzüglich wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von jeder Form von Folter in Polizeigewahrsam zu ergreifen, die handelnden Beamten zu bestrafen und die Opfer zu entschädigen. Auch in diesem Bereich soll das Bewusstsein der Vollstreckungsbeamten für den paktgemäßen Umgang mit Festgehaltenen mittels Durchführung von Trainingsprogrammen gestärkt werden.

Der Ausschuss kritisiert ferner, dass – obwohl die ecuadorianische Verfassung ein Kapitel mit besonderen Rechten für die indigene Bevölkerung enthält – es an einer Bestimmung fehlt, die Diskriminierung aus rassistischen Gründen verbietet. Der Ausschuss fordert die Vertragspartei dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, die den Verfassungsbestimmungen und dem Verbot der Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu praktischer Wirksamkeit verhelfen.

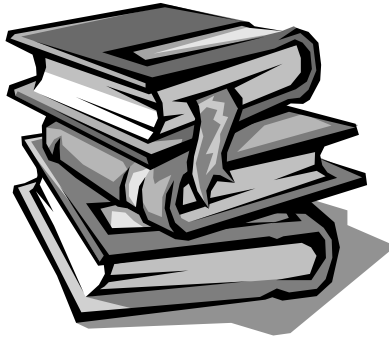
⁶⁰ Convention relating to the Status of Stateless Persons vom 28. September 1954, UNTS Bd. 360, S. 117; BGBl. 1976 II, S. 473.

⁶¹ Convention on the Reduction of Statelessness vom 30. August 1961, UNTS Bd. 989, S. 175; BGBl. 1977 II, S. 597.

⁶² Beide Berichte Ecuadors sind enthalten in UN-Dok. CCPR/C/ECU/5 vom 28. Mai 2008.

⁶³ UN-Dok. CCPR/C/ECU/CO/5 vom 4. November 2009.

Schließlich fordert der Ausschuss Ecuador dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die (vor allem bei Mädchen und Frauen) hohe Rate an Analphabeten zu verringern, die Prügelstrafe im Schulwesen abzuschaffen und alle sich in Haft befindenden Personen im Einklang mit dem Mindeststandard der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen zu behandeln.



Buchbesprechungen

***Philipp Stammer*, Der Anspruch von Kriegsoffizieren auf Schadensersatz – Eine Darstellung der völkerrechtlichen Grundlagen sowie der Praxis internationaler Organisationen und verschiedener Staaten zur Anerkennung individueller Wiedergutmachungsansprüche bei Verstößen gegen humanitäres Völkerrecht, Duncker&Humblot, 2009, 388 Seiten, ISBN 978-3-428-83047-3, 92,- €.**

Der von einem deutschen Offizier im September 2009 befohlene Luftangriff der NATO-Streitkräfte auf zwei Tanklaster bei Kunduz in Afghanistan, bei dem auch Zivilisten getötet und verletzt worden sind, hat die andauernde Diskussion über die rechtlichen Folgen von Kriegshandlungen neu entfacht. Dabei stehen neben Fragen der (völker-)strafrechtlichen Verantwortlichkeit der beteiligten Soldaten auch Fragen nach der völker- und zivilrechtlichen Haftung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Geschädigten bzw. ihren Hinterbliebenen im Mittelpunkt des Interesses. Zu dieser Diskussion leistet *Philipp Stammer* mit seiner von *Christian Tomuschat* betreuten Dissertationsschrift einen wertvollen Beitrag. Der Autor geht dabei der Frage nach, ob Individuen, die bei Handlungen unter Verletzung des humanitären Völkerrechts geschädigt worden sind, einen individuellen Anspruch auf Schadensersatz geltend machen können. Während internationale Menschenrechtsschutzabkommen jedenfalls für bestimmte Fälle ein individuelles Entschädigungsrecht vorsehen und der Menschenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 31 (2004) ein individuelles Recht auf angemessene Entschädigung für Verletzungen des IPbPR von dem Recht auf eine wirksame Beschwerde in Art. 2(3) IPbPR als prinzipiell umfasst ansieht, gibt es im humanitären Völkerrecht keine Vorschriften, die ein

Recht auf individuelle Entschädigung für Kriegsoffiziere ausdrücklich vorsehen. Inwieweit Individuen doch ein solches Recht zusteht, untersucht der Autor anhand einer umfassenden Analyse der einschlägigen rechtlichen Grundlagen und Praxis. Die Untersuchung gliedert sich in einen Theorie-Teil (I) und einen anschließenden Praxis-Teil (II).

Nach der Einleitung, in der der Autor insbesondere den *Lex-specialis*-Charakter des humanitären Völkerrechts gegenüber den Menschenrechten im Lichte der aktuellen Rechtsprechung herausarbeitet, untersucht der Autor in Kapitel 2 die herrschende Praxis der zwischenstaatlichen Kriegsfolgenregulierung und geht auch auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten und internationalen Organisationen ein. In Kapitel 3 werden völkerrechtliche Individualansprüche von Individuen untersucht. Dabei kommt der Autor zu dem Ergebnis, dass das geltende Völkerrecht keine individuellen Entschädigungsansprüche für Verletzungen des humanitären Völkerrechts kennt. Dies gilt insbesondere für die Art. 3 des IV. Haager Abkommens von 1907 und Art. 91 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1977, die allein zwischenstaatliche Wirkung entfalten. Hier widerlegt der Autor verdienstvoll die von *Karlshoven* und anderen Stimmen in der Literatur vertretenen Gegenans-

fassungen. Allerdings sei ein dauernder Trend zur Stärkung von Rechten von Individuen auf der Primärebene zu beobachten, der „unter Umständen de lege ferenda eines Tages auch Änderungen auf der Sekundärebene einleiten könnte“. Im Anschluss daran nimmt der Autor noch allgemein zur Möglichkeit nationaler Entschädigungsansprüche Stellung, wobei er die zum Verhältnis von humanitärem Völkerrecht und nationalem Recht auch in der bisherigen deutschen Rechtsprechung überwiegend vertretene Überlagerungstheorie bzw. Exklusivitätstheorie ablehnt. Insoweit der Autor die Überlagerungstheorie unter Berufung auf die Rechts- und Werteordnung des Grundgesetzes ablehnt, steht er in Übereinstimmung mit der mittlerweile herrschenden Meinung im deutschen Schrifttum. Ob die Exklusivitätstheorie nach dem Zwangsarbeiter-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 94, 315) allgemein als nicht existent betrachtet werden kann, wie der Autor meint, ist allerdings zweifelhaft. Denn der hier vom Bundesverfassungsgericht begründete Grundsatz der Anspruchsparellität besagt im Wesentlichen nur, dass ein nationalrechtlicher Anspruch nicht schon deshalb ausgeschlossen ist, weil es einen völkerrechtlichen Anspruch gibt. Dem steht es aber nicht entgegen, dass das nationale materielle Recht aus anderen Gründen von einem Lex-specialis-Verhältnis des Völkerrechts gegenüber dem nationalen Recht ausgeht. Denn der Grundsatz der Anspruchsparellität überlässt die Ausgestaltung der inneren Rechtsordnung dem Ermessen des Gesetzgebers. Zudem betrafen die den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegenden Sachverhalte jedenfalls nicht Opfer von Kampfhandlungen, so dass das Gericht jedenfalls für diese Konstellationen noch keine Aussage getroffen hat. Die hinsichtlich des Varvarin-Verfahrens derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerden könnten dazu bald Anlass geben.

In Kapitel 4 setzt sich der Autor differenziert mit Argumenten gegen und für indi-

viduelle Schadensersatzansprüche auseinander. Als Gegenargumente werden die unmittelbare Anwendbarkeit sekundärrechtlicher Völkerrechtsnormen, der Grundsatz der Staatenimmunität, die Act-of-State- bzw. die Political-Question-Doctrine sowie praxisorientierte Argumente wie die Überlastung der Gerichte, drohender Staatsbankrott und eine Störung des Rechtsfriedens erörtert. Anschließend werden Argumente zugunsten individueller Ansprüche besprochen, wobei der Autor zutreffend darauf hinweist, dass individuelle Primärrechte im Völkerrecht nicht auch zu individuellen Sekundärrechten führen. Der Autor zeigt dabei, dass die Gegenargumente durchaus ernst zu nehmen und in der Praxis zu berücksichtigen sind, gelangt aber zu dem Ergebnis, dass sie die Sinnhaftigkeit einer individuellen Anspruchsregulierung jedenfalls nicht im Grundsatz negieren. In der Entwicklung individueller Schadensersatzansprüche sieht er auch eine Chance, das Kriegsrecht insgesamt durch die Möglichkeit gerichtlicher Überprüfbarkeit zu stärken. Zudem bemerkt er, dass die Fokussierung im deutschen Schrifttum auf den Zweiten Weltkrieg überholt erscheint und sich die Diskussion der Gegenwart stellen muss.

Der nun anschließende Praxis-Teil des Werks beginnt in Kapitel 5 mit der Darstellung der Staatenpraxis von 13 Staaten, wobei der Autor zunächst jeweils die Rechtsprechung nationaler Gerichte untersucht und anschließend auf politische Entwicklungen in dem jeweiligen Staat eingeht. Im Hinblick auf die deutsche Rechtsprechung geht der Autor insbesondere auf das Distomo-Verfahren und auf das Varvarin-Verfahren ein. Letzteres hat die Haftung der Bundesrepublik Deutschland in Zusammenhang mit der Bombardierung der Brücke von Varvarin durch die NATO im Kosovo-Krieg zum Gegenstand. Hier stimmt der Autor der Rechtsprechung zu, soweit sie zuletzt bestätigt durch das Revisionsurteil des Bundesgerichtshofs die Existenz völkerrechtlicher Individualansprüche verneint hat. Allerdings zeige das Varvarin-Verfahren auch, dass Gerichte

zur Verhandlung militärischer Sachverhalte durchaus in der Lage seien. Im Folgenden wird herausgearbeitet, dass die Gerichte der USA, Japans, Frankreichs und verschiedener anderer Staaten in keinem einzigen Fall Schadensersatz für die Verletzung des humanitären Völkerrechts bestandskräftig zugesprochen haben, wobei die Gerichte entweder schon die Existenz individueller Ansprüche verneinten oder die Klagen aus anderen Gründen wie dem Grundsatz der Staatenimmunität scheiterten. Die einzige Entscheidung, in denen Kriegsoptionen Schadensersatzansprüche zugesprochen worden seien, sei das Verfahren *Bici v. Ministry of Defence* des High Court in Großbritannien, wozu der Autor jedoch bemerkt, dass diese Entscheidung allein auf Grundlage des nationalen Deliktsrechts ergangen ist. Hinzuzufügen wäre hier, dass die Entscheidung zudem eine Schädigung von Zivilisten im Kosovo nach Einstellung der Kampfhandlungen betraf und diese Entscheidung für Kampfhandlungen gerade den Grundsatz der „combat immunity“ bestätigt hat. Der Autor zeigt anhand der angeführten Rechtsprechungsbeispiele auch die gefährlichen Schattenseiten einer Emotionalisierung und Politisierung einer gerichtlichen Kriegsfolgenregulierung auf, die sich insbesondere in den Entscheidungen des italienischen Corte di Cassazione offenbaren, welcher in der Sache *Ferrini* unter Missachtung der Staatenimmunität den Opfern deutscher Verbrechen im Zweiten Weltkrieg Schadensersatzansprüche gegen Deutschland zuspricht, im Fall *Markovic* aber die Handlungen der eigenen italienischen Streitkräfte von der Justitiabilität ausschließt.

In Kapitel 6 folgt sodann eine Untersuchung der Praxis internationaler Gerichte und Organisationen. Kritisch besprochen werden u.a. die Rechtsprechung regionaler Menschenrechtsorgane in Zusammenhang mit Kampfhandlungen, die Praxis internationaler Entschädigungskommissionen wie die United Nations Claims Commission (UNCC) zur Regulierung von Schäden durch die irakische Invasion in Kuwait oder die Eritrea-Ethiopia Claims Commis-

sion. Dabei wird insgesamt deutlich, dass auch auf internationaler Ebene die individuelle Regulierung von Kriegsfolgeschäden in Anbetracht der Vielzahl bewaffneter Konflikte nur vereinzelt und rudimentär vorhanden ist und nicht ansatzweise zu einem völkergewohnheitsrechtlichen Anspruch erstarkt ist. Die Tendenz der *ferenda* hin zu individuellen Ansprüchen wird aber durch die 2006 von der UN-Generalversammlung angenommene Resolution A/RES/60/147, den Bericht der vom Sicherheitsrat eingesetzten Darfur-Untersuchungskommission und die Arbeiten des ILA Committee on Compensation for Victims of War verstärkt, die aber wie vom Autor betont ohne Einfluss auf die gegenwärtige Rechtslage sind.

Nach dem Abschluss der Analyse in Kapitel 7 macht der Autor schließlich einen „Vorschlag für ein künftiges Wiedergutmachungsrecht“. Danach verbieten sich einseitige Lösungen zugunsten einer rein individuellen oder zwischenstaatlichen Entschädigung. Denn einerseits könne die fortschreitende Entwicklung im Völkerrecht zum Einzelmenschen nicht negiert werden, allerdings müssten auch faktische Grenzen berücksichtigt werden, denen individuelle Entschädigungsverfahren ausgesetzt sind. Der Autor schlägt daher einen Mittelweg vor, der in einem abgestuften Nebeneinander zwischenstaatlicher und individueller Regulierung liegt, wobei individuelle Ansprüche subsidiär sind. Danach liegt es zunächst in der Verantwortung der Konfliktparteien Globalentschädigungsabkommen abzuschließen. Sofern sie dieser Verantwortung aber nicht nachkommen, soll ein individueller völkerrechtlicher Entschädigungsanspruch aufleben, der gerichtlich geltend gemacht werden kann. Dem offensichtlichen Problem gerichtlicher Überprüfungen von Entschädigungsabkommen, die etwa unter der Behauptung der Unangemessenheit der Entschädigung angestrengt werden könnten, entgegnet der Autor mit dem Plädoyer für eine Einschränkung der richterlichen Kontrolle durch einen Beurteilungsspielraum der Exekutive, der nur bei einer offensicht-

lich willkürlichen Entschädigung die gerichtliche Kontrolle ermöglicht.

Die wesentlichen hier aufgezeigten Thesen des Autors verdienen Zustimmung. Insbesondere wird überzeugend herausgearbeitet, dass das geltende Völkerrecht keine individuellen Entschädigungsansprüche für Verletzungen des humanitären Völkerrechts kennt, aber de lege ferenda eine Tendenz hin zu individuellen Sekundärrechten besteht. Dem wäre jedoch hinzuzufügen, dass sich diese Tendenz bisher vor allem aus Stellungnahmen der Wissenschaft oder unverbindlichen Rechtsakten und Berichten der Vereinten Nationen speist und nur sehr begrenzt in der Staatenpraxis einen Wiederhall findet. Dies gilt zumal die wenigen Gerichtsentscheidungen der jüngeren Vergangenheit, in denen

individuelle Ansprüche zuerkannt worden, ganz überwiegend jedenfalls nicht Schäden durch Kampfhandlungen betrafen. Auch ist dem Autor dahingehend beizupflichten, dass globale Entschädigungen von Kriegsoffizieren einer individuellen gerichtlichen Regulierung aufgrund der vom Autor angeführten praktischen Probleme eindeutig vorzuziehen sind. Das dürfte auch die aktuelle Diskussion um eine Entschädigung der Opfer des Luftangriffs bei Kunduz erneut aufzeigen. Insgesamt ist dem Autor eine ganz hervorragende Arbeit gelungen, die die jüngere völkerrechtliche Praxis zum Thema weitestgehend vollständig erfasst und zutreffend bewertet. Damit hat er ein Werk geschaffen, das in der gegenwärtigen Diskussion Beachtung finden wird.

Michael Teichmann

Mona Hanafi El Siofi, Der Westen – ein Sodom und Gomorrah? Westliche Frauen und Männer im Fokus ägyptischer Musliminnen, Ulrike Helmer Verlag, 2009, 212 Seiten, ISBN 978-3-89741-281-1, 22,- €.

Muslimische Frauen sind zu einem außerordentlich prägenden Symbol in vielfältigen Konflikten um kulturelle und politische Bedeutungshoheiten geworden. Dabei wird ihnen mal die Rolle des hilfebedürftigen Opfers, mal die der gefährlichen Extremistin, mal die der mutigen Aktivistin für ihren Glauben zugeschrieben. Viel zu selten kommen sie zu Wort als sie selbst, als denkende, komplexe, mal schwache und mal starke Menschen. Doch genau dies ist die Botschaft, die die von *Mona Hanafi El Siofi* interviewten muslimischen Frauen über sich dem Westen gegenüber mitteilen wollen.

Entgegen der Überschrift geht es in diesem Buch, das auf der Magisterarbeit der Autorin basiert, in erster Linie um die Geschlechterverhältnisse, das Familienleben, Liebe und Ehe, sowie die berufliche Erfahrung von muslimischen Ägypterinnen aus städtisch-elitärem Milieu, und erst zweitrangig um ihre Vorstellungen über westliche Männer und Frauen. Dies macht es zwar oft schwierig, dem roten Faden des

Buches zu folgen, aber dadurch wird das Buch zugleich zu einer wertvollen Studie darüber, was es bedeutet, eine muslimische Frau in unserer Zeit zu sein. Die Frauen, die *El Siofi* interviewt, haben komplexe und oft zwiespältige Ansichten, Erfahrungen und Erwartungen an ihr Leben, die weder als westlich, noch als anti-westlich gelten können. Vielmehr setzen sie sich differenziert mit ihrer eigenen Kultur, ihrem Glauben und den von ihnen als „westlich“ angesehenen kulturellen Einflüssen auseinander. Während sie eine göttlich-natürliche Verschiedenheit von Männern und Frauen nicht hinterfragen und den Islam allgemein als einen Leitfaden ihres Lebens ansehen, streben sie zugleich eine Selbstverwirklichung und Unabhängigkeit an, die sie oft mit westlicher Kultur identifizieren, ohne sich eine westlich-individualistische Weltanschauung eigen zu machen.

Dies sollte eigentlich wenig überraschen. Jedoch sind in der gegenwärtigen durch populistische Debatten geprägten Zeit sol-

che differenzierten, zugleich kritischen und mitfühlenden Beiträge selten und umso dringender notwendig, um aus dem Teufelskreis auszubrechen, in dem die – durchaus reale – Unterdrückung der Musliminnen als ein weiterer Vorwand zu ihrer Marginalisierung dient, so dass ihre Stimme von allen Seiten ungehört bleibt. Denn diese ihre Stimme ist eben weder die eines brutalen Patriarchats (obwohl sie ein subtileres Patriarchat als naturgegeben befürworten) noch die eines individualistischen Feminismus (obwohl sie die Gleichwertigkeit und Rechte der Frauen mit Nachdruck bejahen). *El Sioufi* bietet hierzu einen wichtigen und differenzierten Beitrag, der die Ambivalenz der Ansichten und der Lebensentwürfe der Frauen anerkennt und ernst nimmt.

El Sioufis Buch ist nicht ohne eine gewisse Vorsicht zu genießen. Die Autorin vertritt eine dezidiert feministische Perspektive, was der Analyse auch sehr zugute kommt, vor allem wenn es um die Auseinandersetzung ihrer Protagonistinnen mit der Idee des Feminismus geht. Aber dadurch neigt sie auch dazu, bestimmte Tendenzen implizit zu naturalisieren, während sie andere als kulturelle Konstrukte auseinander nimmt. So lässt sie den Wunsch der Frauen nach Selbstverwirklichung als etwas Natürliches und selbstverständlich Gutes gelten, während sie aber die extrem starke emotionale Bedeutung der Familie für die Frauen in einem deutlich distanzierteren und kritischeren Tonfall anspricht. Hier wäre eine kritische Auseinandersetzung mit dem Werk von *Saba Mahmood* (*Politics of Piety*, Princeton: Princeton University Press, 2005) vom Nutzen gewesen. *Mahmood* rutscht zwar tendenziell ins andere Extrem, indem sie das individualistische Streben nach Freiheit als kulturelles Konstrukt aufzeigt und einer weniger kritisch hinterfragten islamischen Tradition der gottesfürchtigen Frömmigkeit gegenüber-

stellt. Doch muss man auf jeden Fall *Mahmoods* Einsicht ernst nehmen, dass der Wille zu etwas – sei es Selbstverwirklichung, Familienband oder etwas anderes – nicht natürlich gegeben ist.

Zuletzt ist kritisch anzumerken, dass die Ethnografie *El Sioufis* sich ausschließlich auf ein städtisch-elitäres Milieu beschränkt. Dies muss an und für sich kein Problem sein, denn Eliten sind ein genauso legitimes Milieu für eine Ethnografie wie alle anderen. Problematisch ist allerdings, dass die Autorin Klasse nicht explizit zum Thema macht, so dass der/die Leser/in nicht wirklich erfährt, inwiefern die Erfahrungen der Frauen klassenspezifisch sind (oder es nicht sind). Aufgrund meiner Forschungserfahrung mit der unteren Mittelschicht Ägyptens würde ich z.B. sagen, dass eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Westen und mit der eigenen Kultur auch in jenem Milieu gang und gäbe ist. Zudem scheint die Autorin das Leben der ärmeren Schichten zum Teil nur aus zweiter Hand zu kennen, so dass auch einige direkte Fehler sich eingeschlichen haben. So zeigt sie die Berufstätigkeit der Oberschichtfrauen als eine neue Entwicklung gegenüber der Frauen der Unterschicht, die schon immer außer Haus gearbeitet hätten. Dies trifft aber auf sehr viele Frauen in kleinbürgerlichen und ländlichen Milieus nicht zu, deren Leben auch heute oft sehr stark auf das häusliche Milieu beschränkt ist.

Trotz dieser Vorbehalte bietet das Buch ein differenziertes, reiches und menschliches Bild von muslimischen Frauen, ihren Lebensentwürfen und ihren Weltansichten, und ist als solches all denen, die ernsthaft die Probleme und Möglichkeiten der heutigen Zuwendung der Muslime zu ihrer Religion verstehen wollen, sehr zu empfehlen.

Samuli Schielke

Michael Ronellenfitsch, Louis L'Amour und das Völkerrecht (Public International Law), Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 89, Duncker & Humblot, 2008, 389 Seiten, ISBN 978-3-428-13005-4, 48,- €.

Michael Ronellenfitsch hat ein hochinteressantes Buch vorgelegt, das aus dem Beitrag zu einer geplanten, aber zu diesem Zeitpunkt nicht erschienenen Festschrift für Wolfgang Graf Vitzthum hervorgegangen, ja im Wortsinne herausgewachsen ist - habent sua fata libelli. Jenseits des anekdotischen Ausgangspunkts, den George-Kenner Graf Vitzthum mit dem Western-Autor Louis L'Amour zu konfrontieren, hat Ronellenfitsch eine weit ausgreifende Schrift vorgelegt: Er zeigt, dass sich die USA einerseits und Europa andererseits dem universellen Völkerrecht aus einer jeweils spezifischen Situation und mit zumeist unterscheidbaren Positionen nähern. Dieses universelle Völkerrecht ist von seinen europäischen Wurzeln gelöst und stellt eine grundsätzlich weltweit akzeptierte Rechtsordnung dar, die durch regional oder ideengeschichtlich motivierte Unterschiede im Detail auch nicht in Frage gestellt wird.

Solche Interpretationskonflikte sind also nach Ronellenfitsch systemimmanent, doch scheint es gerade für die Europäer – militärisch machtlos, bei zurückgehenden Bevölkerungszahlen und angesichts lange verlorener Deutungshoheit – besonders problematisch, wenn dieser Konflikt im eigenen Lager, innerhalb des Westens auftritt. Der Autor macht gegenseitige Fehlinformationen, Missverständnisse und Klischees dafür verantwortlich, daß beide Seiten über die gelegentlich auftretenden Sachdifferenzen mitunter in Grundsatzkonflikte geraten. Das Buch will Erklärungen liefern und um beiderseitiges Verständnis werben. Autor und Widmungsträger wissen sich ausweislich des Vorwortes einig in der Neugier auf die Verhältnisse in den Vereinigten Staaten.

Im „Ausgangslage“ betitelten 1. Teil spürt Ronellenfitsch der durch die US-Politik, etwa im Irakkrieg, für viele Europäer manifest gewordenen Krise des Völkerrechts nach. Die Einstellung vieler US-

Amerikaner zum „richtigen“ Recht und Völkerrecht sei auch heute noch durch die Frontier-Erfahrung geprägt, die ihrerseits in der nach wie vor sehr lebendigen Westernliteratur präsent sei. Jene Literaturgattung sage mehr über die Befindlichkeiten und Tiefenströmungen der USA aus als andere Teile des Spektrums, die freilich in Europa stärker rezipiert würden. Ronellenfitsch unternimmt eine Analyse des Werks von Louis L'Amour (1908-1988), das eine Fülle von Aussagen über die politische Einstellung dieses Volkes und seine Einstellungen zum Recht insgesamt und zum Völkerrecht im Besonderen enthalte. Diese Analyse (S. 13-67) ist gleichermaßen detailreich wie informativ. Die Werteorientierung und der Familienbezug seien ebenso kennzeichnend wie eine klare Unterscheidung zwischen Recht und Unrecht sowie Respekt für die Belange der Mitmenschen (S. 66).

Der 2. Teil, überschrieben mit „Sichtweisen“, kontrastiert die europäischen und deutschen Vorgaben des Völkerrechts (S. 68-151) mit den US-Vorgaben des Public International Law (S. 151-185). Dieser Teil des Buches ist eine wahre Fundgrube und beschreibt einleitend jeweils die besondere Situation, von der aus die Akteure sich den Phänomenen Völkerrecht und internationale Beziehungen nähern. Hier spielen Schuldkomplexe und Angsthaltung jeweils eine Rolle. Sodann erfolgt für beide Seiten eine Darstellung von Positionen zu einer Reihe von wichtigen Themen, gebündelt unter „Zusammenleben“ und „Konfliktbewältigung“. Ersteres umgreift Integration, Wirtschaftsordnung, Mobilität und Kommunikation, Bildung und Erziehung, Religion und Moral, sowie Umwelt. Letzteres steht für Recht und Ordnung, Polizei, Militär, Selbstverteidigung sowie den Kampf gegen Terrorismus. Schließlich wird auf beiden Seiten kurz der Patriotismus thematisiert.

Ronellenfitsch macht dabei aus seinem Herzen keine Mördergrube, denn er trägt nicht nur zahlreiche Fakten zu den einzelnen Punkten zusammen, weist auf wesentliche Autoren hin, die die Diskussion jeweils bereichert haben, und bringt den Leser in knappen Wendungen auf den Stand der Debatte, sondern er gibt stets auch die eigene Meinung, oft in pointierter Form, zu erkennen. Manches taucht in einer juristischen Monographie überraschend auf und hätte eher für eine politische Streitschrift getaugt. Dabei ist dem Autor Political correctness fremd und er teilt nach allen Seiten aus:

„Heute bereitet es trotz der Garantie in Art. 6 Abs. 1 GG Mühe, Ehe und Familie als Bedarfs-, Unterhalts- und Erwerbsgemeinschaft zu konstruieren, ohne Neidreaktionen der von diesen Gemeinschaften Ausgeschlossenen hervorzuführen.“ (S. 88)

Die Fußnoten zeigen *Paul Kirchhof* und das BVerfG als die sich mühenden Konstrukteure, *Ute Sacksofsky* und *Manfred Zuleeg* erscheinen als die neidvoll Ausgeschlossenen.

„Die Bildung antiemanzipatorischer Inseln in Deutschland, in denen das Familienoberhaupt – vom Sozialamt ernährter – Alleinherrscher ist, der die Ehen der Clanmitglieder nach islamischem Recht arrangiert, ist inakzeptabel. Der Hass, der der westlichen Zivilisation aus diesem Milieu entgegenschlägt, muss mindestens ebenso entschieden entgegengetreten werden wie Diskriminierungen und Rassismus der Gegenseite.“ (S. 91)

„Wenn sich ein Verband (wie Milli Görüs) und seine Mitglieder integrationsfeindlich gerieren, sollte nach Wegen gesucht werden, sie aus unserem Kulturkreis zu entfernen.“ (S. 99)

„Gegen den forcierten Ausbau von Betreuungsplätzen ist nichts einzuwenden, wenn nicht damit die Wahlfreiheit der Eltern bezüglich des favorisierten Erziehungsmodells beschnitten werden soll. Die totalitär-kollektivistische Familien- und Arbeitsmarktpolitik der DDR muss mit dieser verschwunden sein.“ (S. 114)

„Das bewährte deutsche Bildungssystem [...] darf nicht egalitären Ideologien zum Opfer fallen, bei denen die Fußkranken die Marschgeschwindigkeit bestimmen.“ (S. 114)

„Nicht zu billigen sind Aktionen gegen Moscheebauten an sich, bei denen Islamgegner als Trittbrettfahrer in Nachbarschaftsstreitigkeiten auftreten.“ (S. 117)

Hier nennt der Autor in der zugehörigen Fussnote *Ralph Giordano* als einen, dem es solcherart „gelingt, öffentliche Aufmerksamkeit zu erwecken“. Gleich darauf wendet er sich gegen *Necla Kelek's* Forderung, Moscheen baurechtlich zu verbieten, weil sie archaische oder patriarchalische Strukturen beförderten.

Insgesamt konstatiert der Autor bei den Europäern eine historisch begründete und heute oftmals politisch instrumentalisierte passive Haltung, die eher zögerlich reagiert. Die rechtsstaatliche Orientierung ihrer offenen Gesellschaften sei als Wert an sich nicht hoch genug einzuschätzen, dürfe aber nicht dazu führen, Bedrohungen, die im Schutze dieser Freiheitlichkeit deren Grundlagen unterminieren wollten, nicht ernst zu nehmen.

Der auf die USA bezogene Teil der Darstellung ist nicht weniger meinungsstark, aber nicht so polemisch wie manche Äußerungen zur Lage in Deutschland und Europa. Die pragmatische Haltung der USA stößt beim Verfasser überwiegend auf Sympathie. Ob er die USA als „Bollwerk der Staatlichkeit“ in einer „Zeit der Abgesänge auf den Staat als Rechtsinstitut“ sieht (S. 169), den wenig zimperlichen Umgang mit Polizeibefugnissen lobt (S. 174) oder Verständnis für die Präventivschlagdoktrin äußert (S. 176ff.), *Ronellenfitsch* zeigt sich als bekenntlicher Atlantiker.

Im 3. Teil des Buches (S. 186-286) – „Universelles Völkerrecht“ – befaßt sich der Autor zunächst mit der Geltung und den institutionellen Rahmenbedingungen des universellen Völkerrechts, bevor er sich seinen Anwendungsfeldern und Krisenbereichen zuwendet.

Aus der Fülle der Themen kann hier erstens auf den Bereich „Menschenrechte“ eingegangen werden. *Ronellenfitsch* bestreitet knapp ein universelles Menschenrechtsverständnis und weist darauf hin, daß die Positivierung in nationalen Verfas-

sungen für die effektive Durchsetzung von Menschenrechten unerlässlich sei (S. 225), es aber selbst dort, wo diese erreicht sei, oftmals an der notwendigen Verfassungswirklichkeit fehle. Die völkerrechtlichen Verbürgungen auf universeller Ebene hält der Autor entweder für „zu umfassend angelegt, um aus ihnen generell subjektive Rechte abzuleiten“ (S. 226), oder zu speziell, als dass aus ihnen „automatisch“ Menschenrechte werden könnten. Zur Europäischen Menschenrechtskonvention, zum inter-amerikanischen Menschenrechtssystem und zur Banjul-Charta finden sich dürre Notate. *Ronellenfitsch* hält internationale Menschenrechte für Programmsätze ohne Rechtsfolgen und Durchsetzungsmöglichkeiten, beklagt aber im gleichen Atemzug die gravierende Folge im Extremfall, dass ein „Recht auf humanitäre Intervention der Völkergemeinschaft“ (S. 229) bestehe. Die anschließenden Ausführungen zum *Ius-cogens*-Charakter einzelner Menschenrechte werden dem Diskussionsstand nicht vollständig gerecht – vergleiche hierzu *Eckart Klein* (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht*, 2003.

Zweitens widmet sich *Ronellenfitsch* dem Zusammentreffen und, getrennt davon und ausführlicher, dem Kampf der Kulturen (S. 245-252, 252-272). Er macht *Huntingtons* Aufsatz in den *Foreign Affairs* von 1993 zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen. Dabei geht er davon aus, dass unterschiedliche zivilisatorische Entwicklungsstände einen friedlichen Wettstreit gar nicht zuließen, sondern in jedem Fall ein existentieller Kampf geführt werde (S. 247). Ohne dass man sämtliche Grundüberzeugungen oder Schlussfolgerungen des Autors teilen müsste, liefert dieser Abschnitt eine Fülle von Anregungen und spricht durch seine klare Gliederung sehr an, da der komplexe Gegenstand stets genau auf den jeweils relevanten Punkt gebracht wird.

Eine Gesamtbewertung des Buches kann nur unterstreichen, dass die Lektüre mit Gewinn verbunden ist. *Ronellenfitsch* hat ein Opus magnum vorgelegt, das seine zugrundeliegende Fragestellung konse-

quent verfolgt. Auf faktenreicher und literaturgesättigter Grundlage leistet sich der Autor die klare, oft pointierte Meinungsäußerung. Weder um den Staat noch um das Völkerrecht ist ihm letztendlich bange, gerade weil Europa und die USA trotz mancher, auch grundsätzlicher Differenzen, eine gemeinsame Mission haben, in deren Rahmen sie unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen.

Norman Weiß

Autorinnen und Autoren in diesem Heft:**Hauke Brankamp**

Student der Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie Humangeographie an der Universität Potsdam.

Sara Jötten

Rechtsreferendarin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Stefan Keßler

Vorstandssprecher von amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland; Senior Policy and Advocacy Officer, Jesuiten Refugee Service Europe, Brüssel.

Eckart Klein

Prof. Dr. iur., ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Völker- und Europarecht sowie Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.

Vanessa Klingberg

Ass. iur., Staatsanwältin bei dem Landgericht Hannover.

Heiko Leitsch

Rechtsreferendar, Oberlandesgericht Celle.

Sarah Mohsen

Ass iur., wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Bundesstelle zur Verhütung von Folter (BSVF).

Lutz Römer

Rechtsreferendar, wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM.

Samuli Schielke

PhD in social sciences, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Zentrum moderner Orient (ZMO), Berlin.

Michael Teichmann

Ass. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Potsdam.

Norman Weiß

PD Dr. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM; Vertreter der Professur „Öffentliches Recht“ an der Leibniz Universität Hannover.

Andreas Zimmermann

Prof. Dr. iur., LL.M. (Harvard), Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht, Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.



MENSCHENRECHTSZENTRUM
der Universität Potsdam

ISSN 1434-2820