



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2005
- Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE dreißig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki
- Krieg dem Heer? Über das antimilitaristische Element in Kants Friedensschrift
- Polizeigewalt in Brasilien

10. Jahrgang 2005 | Heft 3

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2005
- Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE dreißig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki
- Krieg dem Heer? Über das antimilitaristische Element in Kants Friedensschrift
- Polizeigewalt in Brasilien

10. Jahrgang 2005 | Heft 3

Impressum

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

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

Verlag: Universitätsverlag Potsdam
PF 601553, 14415 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>
ubpub@uni-potsdam.de

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

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

© Dezember 2005

ISSN 1434-2828

Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	240
BEITRÄGE:	
Bernhard Schäfer Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2005	241
Norman Weiß Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE dreißig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki.....	256
Juliane Schumacher Krieg dem Heer? Über das antimilitaristische Element in Kants Friedensschrift	272
Gunda Meier Polizeigewalt in Brasilien	281
Inga-Lena Heinisch Mitgliedstaaten des Europarates: Schweden.....	295
URTEILE DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE:	
Jahn und andere ./ . Deutschland.....	310
BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Historisches Kalenderblatt: Der Genozid an den Armeniern.....	318
Stichwort: Die Europäische Agentur für Grundrechte	322
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	325
Literaturhinweise	340
Informationen, Kalender	341
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell	344
Tagungsberichte	346
Autorinnen und Autoren der Beiträge.....	353

Editorial

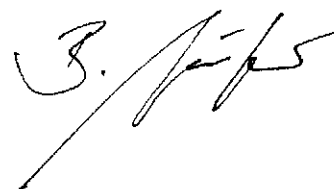
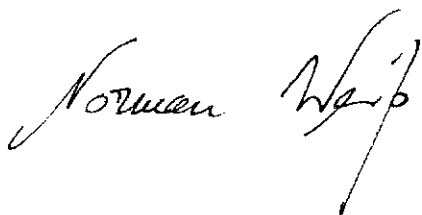
In diesem Heft berichtet *Bernhard Schäfer* über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2005; damit runden wir die ausführliche Berichterstattung über den Menschenrechtsausschuß in den beiden ersten Heften dieses Jahrgangs ab. Dreißig Jahre nach Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki gibt *Norman Weiß* einen Überblick über den Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE und über aktuelle Herausforderungen, denen sich die Organisation gegenüber sieht. Der Beitrag von *Gunda Meier* behandelt das auch nach dem Ende der Militärdiktatur vor zwanzig Jahren noch aktuelle Thema Polizeigewalt in Brasilien.

Juliane Schumacher untersucht in ihrem Beitrag „Krieg dem Heer? Über das antimilitaristische Element in Kants Friedensschrift“ einen bislang wenig beachteten Aspekt der im Jahre 1795 erschienenen Schrift „Zum ewigen Frieden“.

Wir setzen unsere Reihe „Mitgliedstaaten des Europarates“ mit einem Beitrag über Schweden von *Inga-Lena Heinisch* fort. In der Reihe „Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland“ erscheint eine Aufbereitung des Falles „Jahn und andere ./ . Deutschland“ von *Mathias Schweizer*.

Das Historische Kalenderblatt behandelt den Genozid an den Armeniern im Jahre 1915. In die Zukunft blickt das Stichwort, das die Europäische Agentur für Grundrechte erläutert.

Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – bilden den Schlußteil des Hefts. Der zehnte Jahrgang des MenschenRechtsMagazins ist damit abgeschlossen. Ein Gesamtinhaltsverzeichnis ist in Vorbereitung. Wir möchten an dieser Stelle allen Autorinnen und Autoren und auch den oft ungenannt bleibenden Helferinnen und Helfern danken.



Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2005

Bernhard Schäfer

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Arbeit der Vertragsüberwachungsorgane von sechs der auf der Ebene der Vereinten Nationen (UN) verabschiedeten Menschenrechtsverträge im Jahre 2005. Nicht eingeschlossen ist die Arbeit des Menschenrechtsausschusses, der über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹ (Zivilpakt) wacht. Über seine Tätigkeit wird wie gewohnt ausführlich in Heft 1 und 2 des nächsten Jahrgangs des MenschenrechtsMagazins berichtet. Der vorliegende Überblick beruht auf den bereits veröffentlichten Ausschußdokumenten und den Informationen des Büros der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte (www.ohchr.org).

I. CERD

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) ist das erste Vertragsorgan, das im Rahmen eines durch die UN ausgearbeiteten Übereinkommens errichtet wurde, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus diesem Menschenrechtsvertrag zu überwachen. Der Ausschuß traf sich im Jahr 2005 vom 21. Februar bis zum 11. März zu seiner 66. und vom 1. bis 19. August zu seiner 67. Tagung.

Während seiner 66. Tagung hatte der Ausschuß die Berichte folgender Vertragsstaaten vor sich: Demokratische Volksrepublik Laos; Frankreich; Luxemburg; Australien; Irland; Bahrain; Aserbaidschan.

Beispielhaft sei Irland herausgegriffen, das seinen Erst- und Zweitbericht² vorlegte. Der Ausschuß bringt in seinen Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) hierzu unter anderem seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, daß mit Blick auf Art. 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung³ rassistische und ausländerfeindliche Vorfälle und diskriminierende Einstellungen gegenüber ethnischen Minderheiten im Land immer noch angetroffen werden. Der Ausschuß ermutigt den Vertragsstaat, weiterhin gegen Vorurteile und ausländerfeindliche Stereotypisierung, insbesondere in den Medien, vorzugehen und Vorurteile und diskriminierende Einstellungen zu bekämpfen.⁴

Mit einer gravierenden Verspätung von 19 Jahren reichte die Demokratische Volksrepublik Laos ihren Bericht⁵ ein. Der Ausschuß weist in seinen umfangreichen Abschließenden Bemerkungen zu diesem Bericht unter anderem die generelle Stellungnahme, daß es keine rassistische Diskriminierung in Laos gäbe, in verklausulierter Form zurück, da nach Ansicht des Ausschusses kein Vertragsstaat frei von rassistischer Diskriminierung sei.⁶

Neben den periodischen Staatenberichten untersuchte der Ausschuß während dieser Tagung die Vereinbarkeit des neuseeländi-

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

² UN-Dok. CERD/C/460/Add.1.

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

⁴ UN-Dok. CERD/C/IRL/CO/2, Nr. 11.

⁵ 6. bis 15. Periodischer Bericht, UN-Dok. CERD/C/451/Add.1.

⁶ UN-Dok. CERD/C/LAO/CO/15, Nr. 15.

schen Foreshore and Seabed Act 2004 mit den Bestimmungen des Übereinkommens im Rahmen seines "Early Warning and Urgent Action"-Verfahrens und faßte hierzu einen Beschluß. Darin bringt der Ausschuß neben anderem zum Ausdruck, daß das Gesetz diskriminierende Aspekte hinsichtlich der Maori enthält, und fordert Neuseeland zu weiteren Verhandlungen mit den Maori sowie zur Ergreifung von Maßnahmen auf, mit denen die negativen Auswirkungen des Gesetzes gemindert werden können.⁷

Weitere Beschlüsse wurden zu Surinam⁸ sowie erneut und unter Verweis auf die Entscheidung vom 18. August 2004⁹ zur Situation in Darfur im Sudan¹⁰ gefaßt. Der Ausschuß empfiehlt dem UN-Generalsekretär und über ihn dem UN-Sicherheitsrat ohne weitere Verzögerung eine mit einem Mandat des Sicherheitsrates versehene, hinreichend vergrößerte Streitkraft der Afrikanischen Union nach Darfur zu entsenden, um die Zivilbevölkerung vor Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und dem Risiko eines Völkermordes zu schützen. Der Ausschuß verweist hierbei auf seine am gleichen Tag verabschiedete "Declaration on the Prevention of Genocide"¹¹.

In dieser Erklärung bringt der Ausschuß unter anderem seine Entschlossenheit zum Ausdruck, daß er den Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord rechtzeitig mit relevanten Informationen über Gesetze, Politiken und Praktiken versorgen will, die möglicherweise systematische oder systemische Diskriminierung aufgrund der „Rasse“, Farbe, Abstammung, nationalen oder ethnischen Herkunft anzeigen, die potentiell in gewaltsamen Auseinandersetzungen und Genozid münden können. Um diesen Aus-

tausch zu erleichtern und zu schärfen, beabsichtigt der Ausschuß, eine spezielle Reihe an Indikatoren, die sich auf Völkermord beziehen, zu entwickeln. Der Ausschuß verpflichtet sich darüber hinaus selbst dazu, seine "Early Warning and Urgent Action"- sowie "Follow-up"-Verfahren in allen Situationen, bei denen Anzeichen auf eine erhöhte Gefahr gewaltsamer Konflikte und Genozid vorherrschen, zu stärken und zu verfeinern.

Die 67. Tagung schloß der Ausschuß am 19. August mit der Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen zu den von Venezuela, Georgien, Sambia, Barbados, Tansania, Island, Turkmenistan und Nigeria vorgelegten Berichten ab. Er untersuchte ebenfalls die Situation in den Staaten Malawi, Seychellen und St. Lucia, ohne daß diese ihre längst überfälligen Berichte unterbreitet hatten. An sie erging jeweils eine Mitteilung zusammen mit einer Frageliste, zu deren Beantwortung die Staaten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt aufgefordert wurden. Geschehe dies bis Ende Januar 2006 nicht, werde der Ausschuß mit der Annahme der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Ländern weiterverfahren.¹²

Der Ausschuß verschob die Prüfung der Situation in Mosambik, nach dem er eine Verbalnote empfangen hatte, in der die Fertigstellung des ebenfalls längst überfälligen Berichts mitgeteilt wurde.

Eine weitere Mitteilung ging an die Ukraine, in der diese darüber informiert wurde, daß – auf vorläufiger Grundlage – eine Anfrage zum Handeln unter dem "Early Warning and Urgent Action"-Verfahren hinsichtlich der Situation der Krim-Tataren auf der Krim an den Ausschuß erging.

⁷ Decision 1 (66), UN-Dok. CERD/C/DEC/NZL/1, Nr. 7f.

⁸ Decision 3 (66), UN-Dok. CERD/C/DEC/SUR/1.

⁹ Hierzu MRM 1/2005, S. 25.

¹⁰ Decision 2 (66), UN-Dok. CERD/C/DEC/SDN/1.

¹¹ Vom 11. März 2005, UN-Dok. CERD/C/66/1.

¹² Zu diesem Verfahren, bei dem der Ausschuß auch ohne Vorliegen des Staatenberichts die Situation in einem Land untersucht, siehe UN-Dok. A/59/18, Nr. 429; siehe auch *Rüdiger Wolf- rum*, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, in: Eckart Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Right Treaty Obligations*, 1998, S. 49-69 (62ff.).

Schließlich wurde ein weiteres Schreiben an die Vereinigten Staaten von Amerika gerichtet, indem die US-Regierung darauf hingewiesen wird, daß der Ausschuß – ebenfalls auf vorläufiger Basis – Anfragen beraten habe, die unter anderem vom Western Shoshone National Council unterbreitet wurden. Dabei geht es um Aufforderungen, im Rahmen des "Early Warning and Urgent Action"-Verfahrens, Maßnahmen zur Situation der Ureinwohner der Westlichen Schoschonen zu ergreifen.

Ein Beschluß erging erneut zur Situation in Surinam.¹³ Ein weiterer Beschluß wurde während derselben Tagung zum Follow-up-Verfahren hinsichtlich der oben genannten "Declaration on the Prevention of Genocide" gefaßt.¹⁴ Dieser soll das Leistungsvermögen des Ausschusses stärken, Entwicklungen rassistischer Diskriminierung, die in einen gewaltsamen Konflikt oder Völkermord gipfeln könnten, so früh wie möglich zu erkennen und zu verhindern.

Am 17. August verabschiedete der Ausschuß eine Allgemeine Empfehlung, die "General Recommendation XXXI on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System"¹⁵.

Die Zahl der Vertragsstaaten bleibt mit 170 unverändert.

Die nächste Tagung des Ausschusses findet vom 20. Februar bis 10. März 2006 statt.

Individualbeschwerden

Im Jahr 2005 wurden vom Ausschuß vier Sachentscheidungen („Opinions“) im

Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens erlassen. Bei zwei Beschwerden gegen Dänemark konnte der Ausschuß keine Verletzung des Übereinkommens feststellen.¹⁶

In der Sache *L. R. et al. ./ Slowakische Republik*¹⁷ stellte der Ausschuß dagegen Verletzungen des Übereinkommens fest. In diesem Fall ging es um eine Resolution des Stadtrats der Gemeinde Dobšiná, die eine zuvor erlassene Resolution wieder aufhob, mit der ein Plan angenommen worden war, Sozialwohnungen für Einwohner/innen der Roma zu bauen. Gegen diese erste Resolution legten ca. 2.700 Einwohner/innen eine Petition ein, in der sich diese gegen den Bau von Sozialwohnungen aussprachen, da dieser zu einem „Zuzug von nicht anpassungsfähigen Bürgern mit Zigeuner-Herkunft“ aus der Umgebung nach sich führe.¹⁸ Auf diese Petition wurde in der zweiten Resolution des Stadtrats ausdrücklich Bezug genommen.

Bei der Prüfung, ob eine rassistische Diskriminierung im Sinne von Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens bei dem Sachverhalt vorliegt, führt der Ausschuß u. a. aus, daß die Definition in Art. 1 auch Maßnahmen indirekter Diskriminierung erfasse. Um solche indirekte Diskriminierung feststellen zu können, müsse er den besonderen Zusammenhang und die Umstände der Petition mit einbeziehen. Die Umstände des Falles und die gegen die erste Resolution eingelegte Petition machten mehr als deutlich klar, daß sie von ihren Befürworter/innen wegen der Volkszugehörigkeit (Ethnizität) eingelegt wurde und dies vom

¹³ Decision 1 (67), UN-Dok. A/60/18, Nr. 19.

¹⁴ Decision on Follow up to the Declaration on Prevention of Genocide: Indicators of Patterns of Systematic and Massive Racial Discrimination, UN-Dok. CERD/C/67/Misc.8.

¹⁵ UN Dok. A/60/18, Nr. 460. Die bisherigen Allgemeinen Empfehlungen sind zusammengestellt in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.7, S. 198ff., u. Add.1; auf dt. bis XXIX in *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 356ff.

¹⁶ *Sefic ./ Dänemark*, Entsch. v. 7. März 2005, UN-Dok. CERD/C/66/D/32/2003; *Quereshi ./ Dänemark*, Entsch. v. 9. März 2005, UN-Dok. CERD/C/66/D/33/2003.

¹⁷ Entsch. v. 7. März 2005, UN-Dok. CERD/C/66/D/31/2003.

¹⁸ Aus der englischen Übersetzung der Petition, wie unter Nr. 2.2 der Entscheidung wiedergegeben, übernommen: "I do not agree with the building of low cost houses for people of Gypsy origin on the territory of Dobšiná, as it will lead to an influx of inadaptible citizens of Gypsy origin from the surrounding villages, even from other districts and regions."

Stadtrat auch als erster, wenn nicht ausschließlicher Grund für die Aufhebung der ersten Resolution verstanden wurde. Die Beschwerdeführenden haben daher eine auf der Ethnizität beruhende Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung (vgl. Definition in Art. 1 Abs. 1) belegt.

Der Ausschuß kommt deshalb zu dem Schluß, daß die zweite Resolution des Stadtrats einen Akt rassistischer Diskriminierung im Sinne von Art. 1 Abs. 1 darstellt, der dem Vertragsstaat zuzurechnen ist. Der Ausschuß stellt folgend fest, daß der Staat seine Verpflichtung aus Art. 2 Abs. 1 lit. a, Handlungen der Rassendiskriminierung zu unterlassen und dafür zu sorgen, daß alle öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln, verletzt hat. Ebenso verletzt er seine Verpflichtung, Gleichheit vor dem Gesetz hinsichtlich des Rechts auf Wohnung (Art. 5 lit. e (iii)) zu gewährleisten. Darüber hinaus ist Art. 6 des Übereinkommens verletzt, da der Staat keinen effektiven Rechtsbehelf hiergegen bereitstellte.

Während seiner 67. Tagung entschied der Ausschuß in der Sache *The Jewish community of Oslo et al. v. Norwegen*.¹⁹ In diesem Fall mußte der Ausschuß Art. 4 des Übereinkommens auslegen, innerhalb dessen die Meinungsäußerungsfreiheit mit einzubeziehen war. Ausgangspunkt der Beschwerde war ein sogenannter *Rudolf-Hess-Gedenkmarsch* einer Gruppe, die unter dem Namen „Bootboys“ bekannt ist, bei der *Terje Sjolie* eine anti-kommunistische, anti-semitische wie rassistische Rede hielt und den Nationalsozialismus für Norwegen propagierte. Gegen *Sjolie* wurde deswegen Anklage nach § 135a des norwegischen Strafgesetzbuchs (Aufstachelung zum Rassenhaß) erhoben. Nachdem das Stadtgericht Halden den Angeklagten zunächst freisprach, verurteilte die Rechtsmittelinstanz *Sjolie*. Die Verurteilung wurde jedoch durch den Obersten Gerichtshof mit einer Mehrheit von 11 zu sechs Stimmen

wieder aufgehoben – zu Gunsten der Meinungsäußerungsfreiheit.

Die Beschwerdeführer behaupten, Opfer von Verletzungen der Art. 4 und 6 des Übereinkommens durch den Vertragsstaat zu sein. Ergebnis des Urteils des Obersten Gerichtshofs sei es, daß ihnen der Schutz gegen Verbreitung von Ideen rassistischer Diskriminierung und Rassenhaß sowie gegen Anstiftung zu solchen Handlungen nicht gewährt werde. Gegen solches Verhalten würde ihnen kein Rechtsbehelf, wie durch das Übereinkommen gefordert, eingeräumt.

Der Vertragsstaat forderte den Ausschuß u. a. auf, die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs zu würdigen und bei seiner Prüfung zu berücksichtigen, daß den Staaten ein Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation*) bei der Abwägung zwischen ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und der Pflicht, die Meinungsäußerungsfreiheit zu schützen, eingeräumt werden sollte.

Der Ausschuß hat dieses Vorbringen bei seiner Prüfung mit einbezogen. Er müsse jedoch für die Kohärenz der Auslegung des Art. 4 des Übereinkommens, wie sie in Allgemeiner Empfehlung Nr. 15²⁰ wiedergegeben ist, Sorge tragen.

Die zentrale Frage sei, ob die Aussagen von *Sjolie* in eine der in Art. 4 genannten Kategorien von Propaganda fallen, und wenn dem so ist, ob sie durch die Klausel der „gebührenden Berücksichtigung“ geschützt werden, da die Meinungsäußerungsfreiheit betroffen sei.²¹ In bezug auf die Charakterisierung der

¹⁹ Entsch. v. 15. Aug. 2005, UN-Dok. CERD/C/67/D/30/2003.

²⁰ General Recommendation XV (42) on Article 4 of the Convention, UN-Dok. A/48/18, VIII.B; *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 372f.

²¹ Art. 4 des Übereinkommens lautet auszugsweise: „[...] zu diesem Zweck übernehmen sie unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der ausdrücklich in Artikel 5 des vorliegenden Übereinkommens genannten Rechte unter anderem folgende Verpflichtungen:

die Charakterisierung der Rede könne der Ausschuß die Deutung der Mehrheit des Obersten Gerichtshofs nicht teilen. Während die Inhalte der Rede objektiv absurd seien, sei der Mangel an Logik bestimmter Äußerungen zur Bewertung, ob sie oder ob sie nicht Art. 4 verletzen, nicht relevant.

Im Verlaufe der Ansprache hat sich *Sjolie* im Zusammenhang mit anti-semitischer Propaganda auf *Rudolf Hess, Adolf Hitler* und ihre Prinzipien bezogen. Er sagte, daß seine Gruppe „in ihren Fußstapfen folgen und für das kämpfen wird, woran (wir) glauben“. Nach Ansicht des Ausschusses enthalten diese Äußerungen Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Rassenhaß beruhen. Die Ehrerbietung gegenüber *Hitler* und seiner Prinzipien sowie „Fußstapfen“ müßten als Aufreizung zumindest zur Rassendiskriminierung, wenn nicht sogar zu Gewalttätigkeit aufgefaßt werden.

Zur Frage, ob die Äußerungen durch die Gebührende-Berücksichtigungs-Klausel in Art. 4 geschützt werden, stellt der Ausschuß zunächst fest, daß der Grundsatz der Meinungsäußerungsfreiheit in Fällen rassistischer und Haßäußerungen von anderen internationalen Gremien einen geringeren Grad an Schutz zuerkannt werde, und daß seine Allgemeine Empfehlung Nr. 15 klar zum Ausdruck bringt, daß das Verbot aller Ideen, die auf rassistischer Überlegenheit oder Rassenhaß basieren, mit Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerung vereinbar sei.²²

Dies bedeute allerdings nicht, daß die Gebührende-Berücksichtigungs-Klausel ihrer Bedeutung beraubt werde, zumal alle internationalen Instrumente, die die Meinungsäußerungsfreiheit garantieren, die Möglichkeit der Einschränkung der Ausübung dieses Rechts unter bestimmten Umständen vorsehen.²³ Der Ausschuß kommt daher zu dem Schluß, daß die Äußerungen von *Sjolie*, bedenkt man deren außergewöhnlichen, offenkundig offensiven Charakter, nicht durch die Klausel geschützt sind und dementsprechend der Freispruch durch den Obersten Gerichtshof Norwegens eine Verletzung von Art. 4 und folglich Art. 6 des Übereinkommens darstellt.

Nach dieser Feststellung geht der Ausschuß in einem weiteren Absatz seiner Entscheidung (Nr. 10.6) auf den Einwand Norwegens ein, daß die Beschwerdeführenden nicht begründet hätten, wie die Äußerungen von *Sjolie* sie nachteilig in dem Genuß ihrer materiellen Rechte aus Art. 5 des Übereinkommens betreffe. Der Ausschuß führt dazu aus, daß sich seine Zuständigkeit zur Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen nach Art. 14 nicht auf Beschwerden beschränke, die eine Verletzung eines oder mehrerer Rechte aus Art. 5 rügen, und verweist hierzu auf den Wortlaut von Art. 14, wo es in der englischen Fassung heißt „any of the rights set forth in this Convention“. Dieser weite Wortlaut lege es nahe, daß die relevanten

a) jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhaß gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären“ (Hervorhebung des Autors).

²² Abs. 4 der Allgemeinen Empfehlung Nr. 15 verweist auch auf Art. 20 Abs. 2 des Zivilpakts, der lautet: „Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“

Hierzu *Norman Weiß*, Praxis des Menschenrechtsausschusses zum Schutz der Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit, in: MRM Themenheft: 25 Jahre Internationale Menschenrechtsakte, 2002, S. 65-96 (83f.).

²³ Z. B. Art. 19 Abs. 3 des Zivilpakts:

„Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;

b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.“

Rechte in mehr als nur einer Bestimmung des Übereinkommens gefunden werden können. Die Tatsache, daß Art. 4 mehr im Sinne von Staatenverpflichtungen gefaßt sei, als im Sinne von angeborenen Rechten einzelner, beinhalte nicht, daß dies Angelegenheiten seien, die dem inneren Kompetenzbereich der Vertragsstaaten überlassen blieben und als solche vor der Überprüfung durch den Ausschuß nach Art. 14 immun seien. Wäre dies der Fall, würde das durch das Übereinkommen geschaffene Schutzsystem signifikant geschwächt werden. Diese Schlußfolgerung werde durch den Wortlaut des Art. 6 gestützt, wonach die Vertragsstaaten sich verpflichten, allen Personen in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und ein Recht auf Rechtsbehelfe gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu gewährleisten, welche ihre „Menschenrechte“ nach diesem Übereinkommen verletzen. Nach Ansicht des Ausschusses bestätigt dieser Wortlaut, daß die „Rechte“ des Übereinkommens sich nicht auf Art. 5 beschränken. Letztlich ruft der Ausschuß in Erinnerung, daß er bereits zuvor Beschwerden nach Art. 14 untersucht hat, in denen keine Verletzung von Art. 5 geltend gemacht wurde.²⁴

Der Ausschuß stellt daher aufgrund des Sachverhalts eine Verletzung von Art. 4 und 6 des Übereinkommens fest.

Als letztes Vertragsüberwachungsorgan richtete im August 2005 auch der CERD ein Follow-Up-Verfahren im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens formell ein.²⁵

²⁴ Siehe z. B.: *Habassi ./. Dänemark*, Entsch. v. 17. März 1999, UN-Dok. CERD/C/54/D/10/1997, Nr. 9.3 u. 10, in der der Ausschuß eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 6 feststellte; *Ahmed ./. Dänemark*, Entsch. v. 13. März 2000, UN-Dok. CERD/C/56/D/16/1999, Nr. 6.2-9, in der eine Verletzung von Art. 6 festgestellt wurde; und *Quereshi ./. Dänemark*, Entsch. v. 19. Aug. 2003, Nr. 7.1-9.

²⁵ Siehe UN-Dok. A/60/18, § 448, und die neuen Absätze 6 u. 7 des Art. 95 seiner VerfO, ebd., Annex IV (II.).

II. CESCR

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der ebenfalls regelmäßig zwei Tagungen pro Jahr abhält, traf sich vom 25. April bis 13. Mai zu seiner 34. sowie vom 7. bis 25. November 2005 zu seiner 35. Tagung.

Vier Staatenberichte wurden während der 34. Tagung besprochen. Von Sambia, China (mit Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macao) sowie Serbien und Montenegro wurden jeweils die Erstberichte, von Norwegen der vierte periodische Bericht besprochen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zum Erstbericht der Volksrepublik China, die seit 2001 Vertragspartei des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁶ (Sozialpakt) ist, beklagt der Ausschuß verschiedene Formen der (De-facto-) Diskriminierung unterschiedlicher Gruppen, darunter Ausländer/innen, interne Migranten und Migrantinnen, Personen mit physischen und psychischen Behinderungen.²⁷

Hervorgehoben sei auch, daß der Ausschuß in mehrfacher Hinsicht sehr besorgt über die Arbeitsbedingungen in China ist.²⁸ Unter anderem beklagt er, daß Kinder in gefährlichen Berufsfeldern, wie im Bergbau, oft unter bedenklichen Bedingungen arbeiten, die hinter Arbeitsschutzstandards zurückbleiben. Dabei ist der Ausschuß auch der Ansicht, daß das Programm „Fleißige Arbeit und Wirtschaftsstudie“ (qingong jianxue) für Schulkinder ausbeuterische Kinderarbeit im Widerspruch zu den Art. 6 und 7 des Übereinkommens Nr. 182²⁹ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), welcher China angehört, darstellt.

²⁶ Vom 16. Dez. 1966, BGBl. 1973 II S. 1570.

²⁷ UN-Dok. E/C.12/1/Add.107, Nr. 14 ff.

²⁸ Ebd., Nr. 23 ff. Siehe auch Nr. 20-22.

²⁹ Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999, BGBl. 2001 II S. 1291.

Zudem ist der Ausschuß sehr besorgt über die unzureichende Umsetzung existierender Arbeitsgesetze, die in allgemein schlechten Arbeitsbedingungen, einschließlich exzessiver Arbeitszeiten, Mangel an ausreichenden Erholungspausen und gefährlichen Arbeitsbedingungen, resultierte. Das geringe Einkommen, insbesondere im ländlichen Raum und im Westen des Landes, sei unzureichend, um einen bescheidenen Lebensstandard für Arbeiter/innen und ihre Familienangehörigen sicherzustellen. Beklagt wird zudem, daß der Staat das Recht verbietet, unabhängige Gewerkschaften zu organisieren.

Während der 34. Tagung verabschiedete der Ausschuß auch seine sechzehnte Allgemeine Bemerkung.³⁰ In dieser geht es um die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gemäß Art. 3 des Sozialpakts. Behandelt werden der konzeptuelle Rahmen (Gleichheit und Nicht-Diskriminierung sowie zeitweilige Sondermaßnahmen), die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (allgemeine und besondere Verpflichtungen – “obligation to respect, protect and fulfill” – sowie bestimmte Beispiele) und die Umsetzung auf nationaler Ebene (Politiken und Strategien; Rechtsbehelfe; Indikatoren und Bezugskriterien).

Während der 35. Tagung standen neben dem zweiten periodischen Bericht Libyens und dem dritten Österreichs die Erstberichte der Länder Slowenien, Usbekistan sowie Bosnien und Herzegowina zur Beratung an.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Österreich³¹ zeigt sich der Ausschuß unter anderem besorgt darüber, daß der Sozialpakt im Vertragsstaat nicht direkt anwendbar ist und die darin enthaltenen Rechte nicht direkt von Einzelpersonen vor den

Gerichten geltend gemacht werden können. Ein Indiz hierfür ist der Umstand, daß Gerichtsentscheidungen sich nicht mit Bestimmungen des Sozialpakts auseinandersetzen. Besonders besorgt ist der Ausschuß über die anhaltenden rassistischen und fremdenfeindlichen Einstellungen in Teilen der Bevölkerung. Zwei weitere Themen, die die Kritik des Ausschusses hervorriefen, sind die Sozialleistungen für Asylbewerber/innen, die oftmals erheblich geringer sind als die für Staatsangehörige, sowie die Einführung von Studiengebühren im Jahre 2001 und die damit verbundene Abnahme von Studienanfängern und -anfängerinnen.

Im Februar 2005 kam als 151. Vertragsstaat Mauretanien hinzu, dessen Beitrittsurkunde am 17. November 2004 hinterlegt wurde.

Individualbeschwerden

Ein Individualbeschwerdeverfahren gibt es im Rahmen des Sozialpakts derzeit noch nicht, jedoch wird über eine solche Möglichkeit weiter verhandelt. Die Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission für die Ausarbeitung eines dahingehenden Fakultativprotokolls zum Sozialpakt³² traf sich zu einer zweiten Tagung vom 10. bis 21. Januar 2005 in Genf.³³ Die dritte Tagung ist für den 6. bis 17. Februar 2006 anberaumt.³⁴

III. CEDAW

Der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) hielt seine 32. und 33. Tagung vom 10. bis 28. Janu-

³⁰ General Comment No. 16 (2005), Article 3: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights, UN-Dok. E/C.12/2005/3.

³¹ UN-Dok. E/C.12/AUT/CO/3.

³² Zum verlängerten Mandat der Arbeitsgruppe siehe Res. 2004/29 der Menschenrechtskommission vom 19. April 2004.

³³ Siehe hierzu den Bericht der Arbeitsgruppe, UN-Dok. E/CN.4/2005/52, der von der Menschenrechtskommission in Res. 2005/22 vom 15. April 2005 unter Nr. 14 begrüßt wurde.

³⁴ Vorläufige Agenda wird veröffentlicht in: UN-Dok. E/CN.4/2006/WG.23/1.

ar und vom 5. bis 22. Juli 2005 jeweils am Sitz der UN in New York ab.

Während der 32. Tagung beschäftigte sich der Ausschuß mit den Staatenberichten von acht Ländern (Türkei, Samoa, Algerien, Kroatien, Gabun, Italien, Paraguay und Demokratische Volksrepublik Laos) und verabschiedete hierzu seine Abschließenden Bemerkungen.

Der Ausschuß verabschiedete auch seinen Bericht³⁵ über das zu Mexiko vorgenommene und im Juli 2004 abgeschlossene Ermittlungsverfahren nach Art. 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau³⁶. Darin enthalten sind die Feststellungen und Empfehlungen des Ausschusses sowie Stellungnahmen Mexikos. Gegenstand der Untersuchung waren insbesondere geschlechterbasierte Diskriminierungen und Gewalt gegen Frauen in Ciudad Juárez, einer 1,5 Millionenstadt im Norden Mexikos an der Grenze zu den USA. Dort wurden – nach gesicherten Angaben – über 320 Frauen ermordet, von denen ein Drittel zuvor brutal vergewaltigt wurde. Zudem sind zahlreiche Frauen „verschwunden“; die Angaben hierzu

schwanken zwischen 44 (anerkannt durch staatliche Stellen), 400 (Nichtregierungsorganisationen) bis zu 4.500 (National Human Rights Commission).

Während der 33. Tagung wurden ebenfalls acht Berichte untersucht: die Erstberichte von Benin, der Demokratischen Volksrepublik Korea, Gambia und Libanon sowie die periodischen Berichte von Burkina Faso, Guyana, Irland und Israel.

Im Laufe der Tagung veröffentlichte der Ausschuß eine Stellungnahme zum Irak, der seit 1986 Vertragspartei des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau³⁷ ist. Der Ausschuß fordert darin die irakische Regierung auf, den Grundsatz der Geschlechtergleichheit und Nichtdiskriminierung in die neue irakische Verfassung aufzunehmen.

Mit Monacos Beitritt am 18. März 2005 ist die Zahl der Vertragsparteien des Übereinkommens im Jahr 2005 auf 180 angestiegen. Das Fakultativprotokoll zählte mit Stand vom 7. Oktober 2005 76 Signatar- und 72 Vertragsstaaten.

Die 34. Tagung des CEDAW ist für den 16. Januar bis 3. Februar 2006 angesetzt.

Individualbeschwerden

Zu der ersten abschließenden Entscheidung im Rahmen des noch jungen Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 1 bis 7 des Fakultativprotokolls ist neben der Unzulässigkeitsentscheidung gegen Deutschland vom letzten Jahr³⁸ eine weitere Entscheidung gegen Ungarn hinzugekommen. In diesem Fall³⁹ ging es um häusliche Gewalt gegen die Beschwerdeführerin, weitere Bedrohungen und Gewalt durch ihren ehemaligen Partner („common law husband“) und den mangelnden bzw.

³⁵ UN-Dok. CEDAW/C/2005/OP.8/Mexico. Siehe auch bereits UN-Dok. A/59/38 II, Ch. V.B.

³⁶ Vom 6. Okt. 1999, BGBl. 2001 II S. 1238. Art. 8 lautet auszugswise:

„(1) Erhält der Ausschuss zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert der Ausschuss diesen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen.

(2) Der Ausschuss kann [...] eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten. Sofern geboten, kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.

(3) Nachdem der Ausschuss die Ergebnisse einer solchen Untersuchung geprüft hat, übermittelt er sie zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat.

(4) - (5) [...]“

³⁷ Vom 18. Dez. 1979, BGBl. 1985 II S. 648.

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

³⁹ A. T. ./ Ungarn (Nr. 2/2003), Entsch. v. 26. Jan. 2005; abrufbar unter: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decviews.htm (besucht am 14. Nov. 2005).

nicht vorhandenen Schutz hiergegen durch den Vertragsstaat. Unter anderem standen der Beschwerdeführerin im Rahmen der eingeleiteten Gerichtsverfahren keine einstweiligen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die anhaltende Bedrohung zur Verfügung.

In seinen sog. Auffassungen („Views“) hierzu – der ersten Sachentscheidung des Ausschusses überhaupt – verweist der CEDAW unter anderem auf seine Allgemeinen Empfehlungen Nr. 19 (Gewalt gegen Frauen) und Nr. 21 (Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen)⁴⁰. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 heißt es, daß die Definition der Diskriminierung der Frau geschlechtsbezogene Gewalt umfaßt und daß geschlechtsbezogene Gewalt gegen bestimmte Bestimmungen des Übereinkommens verstoßen kann, unabhängig davon, ob diese Bestimmungen ausdrücklich Gewalt erwähnen.⁴¹ Zudem wird darauf Bezug genommen, daß Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens nicht nur auf Handlungen beschränkt ist, die durch den Staat oder in dessen Namen ausgeübt werden (vgl. etwa Art. 2 lit. e und f), und daß nach allgemeinem Völkerrecht und besonderen Menschenrechtsverträgen die Staaten unter bestimmten Voraussetzungen auch für das Handeln Privater verantwortlich sein können.⁴²

Der Ausschuß kommt letztlich zu dem Ergebnis, daß der Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nicht nachgekommen ist und damit die Rechte der Beschwerdeführerin aus Art. 2 lit. a, b und e sowie Art. 5 lit. a in Verbindung mit Art. 16 des Übereinkommens verletzt hat. Der Ausschuß spricht zudem Empfehlungen zur Abhilfe der Verletzungen der Beschwerdeführerin sowie zur

generellen Verbesserung der Situation im Lande aus.⁴³

IV. CAT

Der Ausschuß gegen Folter (CAT) fand sich dieses Jahr vom 2. bis 21. Mai zu seiner 34. und vom 7. bis 25. November 2005 zu seiner 35. Tagung zusammen. Am 30. November fand auch die zehnte Versammlung der Vertragsstaaten statt, auf der fünf neue Ausschußmitglieder für diejenigen gewählt bzw. wiedergewählt wurden, deren Amtsperiode am 31. Dezember 2005 endet.

Gegenstand der Untersuchung im Mai waren die Erstberichte Albaniens, Bahrans und Ugandas sowie die vierten (bei Kanada zusammen mit dem fünften) periodischen Berichte Kanadas, Finnlands und der Schweiz. Die Beratung des Erstberichts Togos wurde auf die 36. Session vertagt.

Bei einem Blick auf die „Conclusions and Recommendations“ des Ausschusses zur Schweizerischen Eidgenossenschaft⁴⁴ wird unter anderem ersichtlich, daß der Ausschuß auch die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) mit einbezieht; der Staatenbericht der Schweiz⁴⁵ weist hierauf ebenfalls hin. Der Ausschuß hebt als positiven Aspekt die Berichte des CPT zu seinem vierten und fünften Besuch in der Schweiz, die Antwort der Regierung hierauf⁴⁶ sowie die Anstrengungen der staatlichen Behörden, die durch den CPT ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen, hervor.

Seine Besorgnis drückt der Ausschuß unter anderem darüber aus, daß – auch wenn Folter in der Bundesverfassung verboten

⁴⁰ UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004), S. 246ff. u. 253ff.; DIMR (Fn. 20), S. 449ff. u. 459ff.

⁴¹ General Recommendation No. 19, Abs.-Nr. 6.

⁴² Ebd., Nr. 9.

⁴³ A. T. ./ Ungarn (Fn. 39), Nr. 9.6.

⁴⁴ UN-Dok. CAT/C/CR/34/CHE.

⁴⁵ UN-Dok. CAT/C/55/Add.9.

⁴⁶ Die Berichte und Stellungnahmen sind abrufbar unter www.cpt.coe.int/en/states/che.htm (zuletzt besucht am 14. Nov. 2005).

wird⁴⁷ – es keine spezifische Definition der Folter im Strafrecht gibt, die alle die konstituierenden Elemente von Art. 1 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe⁴⁸ enthält. Kritisierte Aspekte betreffen weiter beispielsweise den Umstand, daß trotz gestiegener Anzahl an Beschwerden wegen Mißhandlung gegen die Polizei, die oft durch Personen ausländischer Herkunft eingelegt wurden, nur eine Minderheit dieser Beschwerden in einem Strafverfahren oder einer Anklage münden, und noch weniger Fälle in einer Entschädigung für die Opfer oder ihrer Familien resultieren. Darüber hinaus hat außer einem kein Kanton einen Mechanismus errichtet, um Beschwerden gegen Mitglieder der Polizei entgegenzunehmen, die Vorwürfe der Folter oder Mißhandlung während der Festnahme, der Befragung und des Polizeigewahrsams betreffen, trotz einer dahingehenden vorherigen Empfehlung des Ausschusses⁴⁹. Der Ausschuß spricht daher wiederholt eine solche Empfehlung aus.⁵⁰

Für die 35. Tagung standen die Prüfung der Staatenberichte Österreichs, Bosnien und Herzegowinas, der Demokratischen Republik Kongo, Ecuadors, Frankreichs, Guyanas, Nepals und Sri Lankas auf dem Programm. Die Situation in Guyana, das seiner Berichtspflicht immer noch nicht nachkam, wurde gemäß Art. 65 Abs. 3 der

Verfahrensordnung des Ausschusses⁵¹ in Abwesenheit eines Berichts betrachtet.

Im Juli ratifizierte Nicaragua das Übereinkommen, so daß die Zahl der Vertragsparteien im Jahre 2005 auf 140 anstieg. Die Anzahl der Staaten, die das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen⁵² ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind, ist bisher auf 13 angestiegen (Stand: 7. Oktober 2005). Die für sein Inkrafttreten nach Art. 28 Abs. 1 erforderlichen 20 Zustimmungen hat es somit noch nicht erreicht.

Individualbeschwerden

Seit dem Beginn der Prüfung von Individualbeschwerden durch CAT hat dieser bis zum 15. August 2005 insgesamt 111 Sachentscheidungen erlassen. Insgesamt wurden 277 Beschwerden eingelegt, von denen zum genannten Datum noch 50 anhängig waren. In den übrigen Fällen wurde die Beschwerde entweder für unzulässig erklärt oder das Verfahren ausgesetzt oder eingestellt.

Im Mai dieses Jahres hat der Ausschuß über zehn Beschwerden abschließend beraten. Eine Beschwerde erklärte der Ausschuß dabei für unzulässig.⁵³ In vier Entscheidungen vom 2. und 3. Mai 2005, bei denen es um die Frage ging, ob die Abschiebung nach Bangladesch, Pakistan bzw. Spanien eine Verletzung von Art. 3 darstellt, konnte der Ausschuß jeweils keine Verletzung feststellen⁵⁴. In fünf Fällen stellte er eine Verletzung des Übereinkommens fest:

In der Sache *T. A. ./.* *Schweden*, bei der es ebenfalls um die Abschiebung nach Bang-

⁴⁷ Art. 10 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v. 18. April 1999, AS 1999 S. 2556, Stand: 29. März 2005, lautet: „Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten.“

⁴⁸ Vom 10. Dez. 1984, BGBl. 1990 II S. 247.

⁴⁹ Siehe UN-Dok. A/53/44, Nr. 94. Der Ausschuß hat ebenfalls bereits zuvor empfohlen, eine ausdrückliche Definition von Folter in das Strafgesetz aufzunehmen, ebd., Nr. 97.

⁵⁰ UN-Dok. CAT/C/CR/34/CHE, Nr. 5 (g); ebenso wiederholt er die Aufforderung zur Aufnahme einer ausdrücklichen Definition der Folter, ebd., Nr. 5 (a).

⁵¹ UN-Dok. CAT/C/3/Rev.4.

⁵² Vom 18. Dez. 2002, UN-Dok. A/RES/57/199, Annex.

⁵³ *Chelliah ./.* *Australien*, Entsch. v. 3. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/211/2002.

⁵⁴ Siehe *David ./.* *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/34/D/220/2002; *M. M. K. ./.* *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/34/D/221/2002; *Elahi ./.* *Schweiz*, UN-Dok. CAT/C/34/D/222/2002; *Sorzábal Díaz ./.* *Frankreich*, UN-Dok. CAT/C/34/D/194/2001.

ladesch ging, stellte der Ausschuß fest, daß unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Falls die Abschiebung der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter eine Verletzung von Art. 3 des Übereinkommens darstellen würde.⁵⁵

Zur Begründung hierzu führt der Ausschuß unter Nr. 7.3f. aus, daß die Vertragspartei nicht bestritten hat, daß die Beschwerdeführerin bereits in der Vergangenheit verfolgt, eingesperrt, vergewaltigt und gefoltert wurde. Zudem berücksichtigte CAT die Aussage der Beschwerdeführerin, daß sie zu einer Fraktion der Jatiya-Partei gehört, die in Opposition zur regierenden Partei steht, und daß Folter von politischen Gegnern regelmäßig von Staatsbeamten verübt wird. Darüber hinaus erscheinen, so der Ausschuß, die an der Beschwerdeführerin verübten Folterhandlungen nicht nur als Strafe für ihre eigenen politischen Aktivitäten vorgenommen worden zu sein, sondern auch als Vergeltung für die politischen Aktivitäten ihres Ehemannes und seine mutmaßliche Verwicklung in eine politische Straftat. Ebenfalls hat der Ausschuß zur Kenntnis genommen, daß der Ehemann sich immer noch versteckt hält, daß die Folter an ihr in jüngerer Vergangenheit verübt und medizinisch belegt wurde und daß sie immer noch von der Polizei in Bangladesh gesucht wird. Unter diesen Umständen sieht der Ausschuß stichhaltige Gründe zur Annahme, daß Frau T. A. Gefahr läuft, gefoltert zu werden, wenn sie nach Bangladesh zurückgeführt werde.

In einem weiteren Fall, *Brada ./Frankreich*, bei dem es um eine bereits im September 2002 vollzogene Abschiebung nach Algerien ging, sah der Ausschuß ebenfalls eine Verletzung von Art. 3 gegeben.⁵⁶ Wegen der Nichtbeachtung der dem Vertragsstaat angezeigten einstweiligen Maßnahmen, die Abschiebung des Beschwerdeführers auszusetzen, bis der Ausschuß die Möglichkeit

hatte, die Beschwerde auf ihre Begründetheit hin zu untersuchen, stellte der Ausschuß zudem eine Verletzung von Art. 22 des Übereinkommens fest.⁵⁷

Eine Verletzung der Art. 3 und 22 wurde auch in der Sache *Hussein Mustafa Kamil Agiza ./ Schweden* festgestellt.⁵⁸

Im Fall *Guridi ./ Spanien*⁵⁹ stellte der Ausschuß eine Verletzung der Art. 2 Abs. 1, 4 Abs. 2 und 14 Abs. 1 fest. Während unstrittig war, daß der Beschwerdeführer durch spanische Beamte gefoltert wurde, war fraglich, ob die Herabsetzung der Strafe, die gegen drei Beamte wegen der Tat verhängt wurde, und schließlich ihre Begnadigung mit genannten Vorschriften des Übereinkommens vereinbar ist.

In seiner Begründung schreibt der Ausschuß, daß die Verpflichtung aus Art. 2 Abs. 1, wirksame Maßnahmen zu treffen, um Folter zu verhindern, nicht gewürdigt wurde, da die Begnadigungen praktisch zur Folge haben, Folter ungestraft davon kommen zu lassen und seine Wiederholung zu fördern.

Hinsichtlich Art. 4 Abs. 2 führt der Ausschuß aus, daß unter den Umständen des vorliegenden Falles die Verhängung von leichteren Strafen (u. a. Herabsetzung der

⁵⁵ Entsch. v. 6. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/226/2003, Nr. 8.

⁵⁶ Entsch. v. 17. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/195/2002.

⁵⁷ Zur Begründung heißt es hierzu, ebd., Nr. 13.4: "The Committee observes that the State party, in ratifying the Convention and voluntarily accepting the Committee's competence under article 22, undertook to cooperate with it in good faith in applying and giving full effect to the procedure of individual complaint established thereunder. The State party's action in expelling the complainant in the face of the Committee's request for interim measures nullified the effective exercise of the right to complaint conferred by article 22, and has rendered the Committee's final decision on the merits futile and devoid of object. The Committee thus concludes that in expelling the complainant in the circumstances that it did the State party breached its obligations under article 22 of the Convention."

⁵⁸ Entsch. v. 20. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/233/2003. Zur Frage betr. Art. 3 fügte Ausschußmitglied *Alexander Yakovlev* ein abweichendes Sondervotum an.

⁵⁹ Entsch. v. 17. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/212/2002.

Haftstrafe von ca. vier Jahren auf ein Jahr) und die Begnadigung mit der Verpflichtung, angemessene Strafen zu verhängen, unvereinbar ist. Zudem sei gegen die Beamten kein Disziplinarverfahren eingeleitet worden, während das Strafverfahren anhängig war, obwohl die Ernsthaftigkeit der Anklagen gegen sie einer disziplinarischen Untersuchung würdig gewesen wären.

Zu Art. 14 wird zur Kenntnis genommen, daß der Staat geltend macht, daß der volle Betrag an Entschädigung, den die Tatsacheninstanz verhängt hatte (500.000 Peseten), an den Beschwerdeführer ausgezahlt wurde. Jedoch, so hebt der Ausschuß hervor, enthält Art. 14 nicht nur das Recht auf gerechte und angemessene Entschädigung (Span.: indemnización), sondern legt dem Staat auch die Verpflichtung auf, dem Opfer einer Folterhandlung Wiedergutmachung (reparación) zu garantieren.⁶⁰ Wiedergutmachung erfasse den gesamten durch das Opfer erlittenen Schaden, was, neben anderen Maßnahmen, die Restitution, Entschädigung und Rehabilitation des Opfers beinhalte, sowie Maßnahmen, die die Nichtwiederholung der Verletzungen sicherstellen, wobei immer die Umstände des Einzelfalls beachtet werden müssen.

In der Sache *Dimitrov ./.* *Serbien und Montenegro*⁶¹ geht es um die Beschwerde eines Serben mit Romaherkunft, der durch einen Polizeibeamten ohne Angabe von Gründen festgenommen und während eines Verhörs auf der Polizeiwache über einen längeren Zeitraum am ganzen Körper mit einem Baseballschläger, einem Stahlkabel und der Faust geschlagen und getreten wurde. Der Beschwerdeführer verlor dabei des öfteren das Bewußtsein. Die hiergegen eingelegte Strafanzeige wurde sofort registriert, jedoch ersuchte die Staatsanwaltschaft erst dreieinhalb Jahre später den Untersu-

chungsrichter, vorläufige Ermittlungen einzuleiten. Eine ernstzunehmende Untersuchung unterblieb, das Verfahren wurde nicht förmlich eingestellt, so daß der Beschwerdeführer kein Privatklageverfahren einleiten konnte.

Nachdem der Ausschuß in seiner Entscheidung die geschilderte Behandlung als Folter i. S. d. Art. 1 des Übereinkommens einstuft, stellte er eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1, Art. 12 und 13 sowie Art. 14 des Übereinkommens fest.

V. CRC

Der Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC) traf sich auch im Jahr 2005 dreimal in Genf: vom 10. bis 28. Januar, 16. Mai bis 3. Juni und 12. bis 30. September (38., 39. und 40. Tagung).

Im Januar wurden die Berichte der Staaten Albanien, Österreich, Bahamas, Belize, Bolivien, Iran, Luxemburg, Nigeria, Schweden und Togo besprochen.

Bei Albanien, das das Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁶² bereits Anfang 1992 ratifiziert hatte, war es der Erstbericht⁶³, der mit der Staatendelegation besprochen wurde. In seinen Abschließenden Bemerkungen bringt der Ausschuß u. a. seine Befürchtung zum Ausdruck, daß wegen der mangelnden Klarheit des Status von Kindern im Alter zwischen 14 und 18 Jahren diese Altersgruppe in Albanien möglicherweise nicht den besonderen Schutz oder die Rechte des Übereinkommens gewährt bekommt.⁶⁴ Besonders besorgt zeigt sich der Ausschuß mit Blick auf das Recht auf Leben über die Praxis der Blutrache und Revanche, die während der 1990er Jahre wieder aufgekommen ist, wie auch die berichteten Vorfälle von sog. Ehrenmorden (Blutfehden). Er fordert den Vertragsstaat daher auf, die Anstrengungen gegen diese, eine destruktive Auswir-

⁶⁰ Die englische Übersetzung des spanischen Originals ist an dieser Stelle (a. a. O., Nr. 6.8) ungenau, indem beide Male der Begriff „compensation“ verwendet und nicht zwischen „redress“ und „compensation“ differenziert wird.

⁶¹ Entsch. v. 3. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/171/2000.

⁶² Vom 20. Nov. 1989, BGBl. 1992 II S. 122.

⁶³ UN-Dok. CRC/C/11/Add.27.

⁶⁴ UN-Dok. CRC/C/15/Add.249, Nr. 21.

kung auf die Entwicklung des Kindes habende Praxis zu erhöhen.⁶⁵ Die gewohnten anderen Themenbereiche, wie die grundlegende Gesundheit und das Wohl sowie die Erziehung des Kindes, wurden in den abschließenden Bemerkungen ebenfalls kritisch betrachtet und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen.

Während der darauffolgenden, 39. Tagung standen die Länder Ecuador, Bosnien und Herzegowina, Nepal, Philippinen, Norwegen, Nicaragua, Mongolei, Jemen, Santa Lucia sowie Costa Rica auf der Tagesordnung. Bosnien und Herzegowina legte dabei seinen bereits 1999 fälligen Erstbericht vor (eingereicht 2004).⁶⁶ Der Ausschuß geht in seinen Concluding Observations hierzu u. a. auf das Prinzip des Wohles des Kindes (best interest of the child) ein und befürchtet, daß dieses Prinzip in der Praxis eingeschränkt ist.⁶⁷

Der Ausschuß verabschiedete am 3. Juni 2005 seine sechste Allgemeine Bemerkung zur Behandlung unbegleiteter und getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes.⁶⁸ Das Ziel dieser Allgemeinen Bemerkung ist es u. a., die Aufmerksamkeit auf die besonders gefährdete Situation von unbegleiteten und von ihren Eltern getrennt lebenden Kindern zu lenken. Der Ausschuß sah sich zu ihrer Verabschiedung aufgrund der zunehmenden Anzahl von Kindern, die sich in einer solchen Situation wiederfinden, veranlaßt. Die sehr umfangreiche Allgemeine Bemerkung (sie umfaßt fast 100 nummerierte Absätze) enthält neben einem Abschnitt über Definitionen folgende weitere Abschnitte: anwendbare Grundsätze (IV); Erwiderungen auf allgemeine und besondere Schutzanforderungen (V); Zugang zum Asylverfahren, rechtliche Absicherung und Rechte wäh-

rend des Asyls (VI); Familienzusammenführung, Rückkehr und andere Formen dauerhafter Lösungen (VII). Abschließend wird auf Training, Daten und Statistiken (VIII) eingegangen.

Zur 40. Tagung des CRC lagen die Staatenberichte von China (zusammen mit den Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau), Trinidad und Tobago, Uganda, der Russischen Föderation, Dänemark, Australien, Finnland und Algerien vor. Die Volksrepublik China unterbreitete neben ihrem zweiten periodischen Bericht auch ihren Erstbericht nach dem Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie^{69,70}

Während der 40. Tagung verabschiedete der Ausschuß eine weitere Allgemeine Bemerkung zum Thema der Umsetzung der Kinderrechte während der frühen Kindheit.⁷¹ Mit diesem Kommentar will der Ausschuß die Anerkennung fördern, daß junge Kinder Träger/innen aller Rechte aus dem Übereinkommen sind und daß die frühe Kindheit eine kritische Periode für die Realisierung dieser Rechte ist. In der Allgemeinen Bemerkung definiert der Ausschuß die frühe Kindheit als – kurz gefaßt – den Lebensabschnitt zwischen Geburt und dem achten Lebensjahr (Nr. 4). Behandelt werden: allgemeine Prinzipien und Rechte in der frühen Kindheit (III); elterliche Verantwortungen und Hilfe durch die Vertragsstaaten (IV); umfassende Politiken und Programme für die frühe Kindheit (V); junge Kinder, die besonderen Schutz bedürfen (VI); und „Capacity-building“ (VII), bei dem es um Ressourcen für die Kinder, Datensammlung und -verwaltung, Forschung und Training geht.

Am 16. September 2005 veranstaltete der Ausschuß einen Tag der allgemeinen Dis-

⁶⁵ Ebd., Nr. 28 u. 29.

⁶⁶ UN-Dok. CRC/C/11/Add.28.

⁶⁷ UN-Dok. CRC/C/15/Add.260, Nr. 28.

⁶⁸ General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, UN-Dok. CRC/GC/2005/6.

⁶⁹ Vom 25. Mai 2000, UN-Dok. A/RES/54/263, Annex I.

⁷⁰ UN-Dok. CRC/C/OPSA/CHN/1 u. Part.II.

⁷¹ General Comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood, UN-Dok. CRC/GC/2005/7.

kussion über das Thema „Kinder ohne elterliche Sorge“. Daran nahmen Vertreter/innen der Ständigen Missionen in Genf, von Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen (Europarat und UNICEF) teil. Nach allgemeinen Stellungnahmen wurden zwei Arbeitsgruppen gebildet. Arbeitsgruppe 1 diskutierte die Rolle der Staaten bei der Prävention und Regulierung der Trennung der Kinder von den Eltern. Die zweite behandelte das Thema, wie den Herausforderungen der „out-of-home care provision“ begegnet werden kann. Bei der zweiten Arbeitsgruppe bestand dahingehend Einigkeit, daß Richtlinien, Standards oder Grundsätze zu diesem Thema erarbeitet werden sollten, da solche als sehr hilfreich für die Regierungen, die verschiedenen Pflegeorganisationen, Sozialarbeiter/innen, Eltern, Familien und Kinder, die dem Schutze unterliegen, wären.

Zu den 192 Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes selbst sind keine weiteren Staaten hinzugekommen, jedoch verzeichneten die Fakultativprotokolle einen regen Zuwachs an Vertragsstaaten im Jahr 2005. Das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie zählt damit derzeit 101 und dasjenige betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten⁷² 102 Vertragsstaaten (Stand: 7. Oktober 2005). Deutschland hat bisher nur letzteres ratifiziert (13. Dezember 2004).

Der Ausschuß trifft sich erneut im Januar 2006 zu seiner 41. Tagung.

Individualbeschwerden

Ein Individualbeschwerdeverfahren sehen weder das Übereinkommen noch die beiden Fakultativprotokolle vor.

⁷² Vom 25. Mai 2000, UN-Dok. A/RES/54/263, Annex II.

VI. CMW

Der jüngste Ausschuß, der Ausschuß zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW), dessen erste Tagung Anfang März 2004 stattgefunden hatte, kam erneut vom 25. bis 29. April 2005 in Genf zusammen (2. Tagung). Die dritte Tagung ist für den 12. bis 16. Dezember anberaumt.

Für den 15. Dezember 2005 ist ein allgemeiner Diskussionstag mit Schwerpunkt „Protecting the rights of all migrant workers as a tool to enhance development“ eingeplant. Die Diskussion soll es dem Ausschuß ermöglichen, einen Beitrag für den von der UN-Generalversammlung für 2006 anberaumten multidimensionalen Dialog zum Verhältnis zwischen internationaler Migration und Entwicklung⁷³ zu leisten und den Menschenrechtsansatz in dieser Hinsicht hervorzuheben. Zu der öffentlichen Diskussion sind auch Regierungsvertreter, Sonder-, Nichtregierungsorganisationen sowie einzelne Experten und Expertinnen eingeladen.

Während seiner zweiten Tagung verabschiedete der Ausschuß am 25. April 2005 (10. Sitzung) vorläufige Richtlinien über die Unterbreitung der Erstberichte⁷⁴ sowie eine Ergänzung seiner vorläufigen Verfahrensordnung⁷⁵.

Gemäß Art. 73 der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen⁷⁶ haben die Vertragsstaaten wie bei den anderen Übereinkommen dem Ausschuß Berichte zu unterbreiten. Von den zahlrei-

⁷³ Siehe UN-Dok. A/RES/58/208.

⁷⁴ „Provisional Guidelines Regarding the Form and Content of Initial Reports to be Submitted by States Parties Under Article 73 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families“, UN-Dok. A/60/48, Annex V.

⁷⁵ Die „Provisional Rules of Procedure as Amended“ sind enthalten in UN-Dok. A/60/48, Annex VI.

⁷⁶ UN-Dok. A/RES/45/158.

chen Erstberichten, die noch ausstehen,⁷⁷ wurden bisher nur zwei eingereicht, und zwar von Mali⁷⁸ und Mexiko⁷⁹.

Ende des Jahres fand das zweite Treffen der Vertragsstaaten in New York statt, um Ersatz für die fünf Ausschußmitglieder zu wählen, deren Amtszeit gemäß Art. 72 Abs. 5 lit. a des Übereinkommens nach zwei anstatt der regulären vier Jahre am 31. Dezember 2005 auslaufen wird.

Im Jahr 2005 traten der Konvention bisher Algerien, Honduras und die Arabische Republik Syrien bei; Chile, Lesotho, Peru und zuletzt Nicaragua ratifizierten sie (Stand: 28. Oktober 2005). Damit wächst die Zahl der Vertragsstaaten auf 34 an. Die

Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention auch in diesem Jahr weder unterzeichnet noch ratifiziert; ein Beitritt ist in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten.

Individualbeschwerden

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

⁷⁷ Vgl. die Liste in UN-Dok. A/60/48, Annex VII.

⁷⁸ UN-Dok. CMW/C/MLI/1.

⁷⁹ UN-Dok. CMW/C/MEX/1.

Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE dreißig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki

Norman Weiß

Inhaltsübersicht

- I. Einführung und Überblick über den KSZE-Prozeß
- II. Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE/OSZE
- III. Neuorientierung der OSZE?
- IV. Fazit

I. Einführung und Überblick über den KSZE-Prozeß

Vor dreißig Jahren, genauer am 1. August 1975, wurde die Schlußakte von Helsinki¹ unterzeichnet. Diese Schlußakte beendete einen dreijährigen Konferenzreigen, der Ausdruck einer neuen Strategie im Ost-West-Verhältnis² war: An die Stelle von bloßer Konfrontation sollte ein friedens- und abrüstungsorientierter Dialog treten. Dies war aus westlicher Sicht mit einer Erweiterung des Sicherheitsbegriffes verbunden, die zur Berücksichtigung ökonomischer und ökologischer Aspekte ebenso

führen sollte wie zur Einbindung von Entspannung, Abrüstung sowie Achtung und Förderung der Menschenrechte. Auf der anderen Seite verfolgte die Sowjetunion das Ziel, die westlichen Staaten dazu zu bewegen, den europäischen territorialen Status quo anzuerkennen. Überdies ging es der Sowjetunion darum, die transatlantische Bindung Westeuropas längerfristig zu beenden. Auf den ersten Blick schienen einige dieser Ziele mit der Unterzeichnung der Schlußakte im Jahre 1975 auch erreicht zu sein: Die territoriale Integrität aller Teilnehmerstaaten wurde anerkannt, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten proklamiert und die Unveränderbarkeit bestehender Grenzen unterstrichen.

Waren also die vor allem von der Sowjetunion verfolgten Ziele vordergründig erreicht worden, so entwickelte der sogenannte Helsinki-Prozeß und der in seinem Rahmen begonnene und auch über Krisen hinweg fortgesetzte Dialog eine Eigendynamik, die vor den „unveränderlichen“ Grenzen keineswegs halt machte. Die Ostblockstaaten hatten eine Öffnung möglich gemacht und gleichzeitig gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen ein Versprechen abgegeben, auf das diese sich im Rahmen der vielfältigen Helsinki-Bewegungen – erinnert sei nur an die Charta 77 – unerschrocken beriefen.³ Bildhaft gesprochen

¹ Abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung 1975, S. 965, Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE, Dokumente der Konferenz und der Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1992ff., Nr. A.1.

² Zu den Ausgangspositionen und Zielsetzungen vgl. Marshall D. Shulman, Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz (1966-1969), in: Europa-Archiv (EA) 1969, S. 671-684; Ljubivoje Aćimović, Die blockfreien Länder und die europäische Sicherheit, in: EA 1969, S. 815-822; Pierre Harmel, Auf der Suche nach neuen Formen europäischer Sicherheit, in: EA 1971, S. 151-158.

³ Vgl. die ausführliche Analyse bei Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationaler Wandel, Der Einfluß des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, 1996.

geschah es, daß „*der Sprengsatz, den die Sowjetunion ins westliche Lager zu werfen gedacht hatte, in den eigenen Reihen explodierte*“.⁴

Gliederung und Inhalte der Schlußakte von Helsinki sind an dieser Stelle bereits vor fünf Jahren beschrieben worden.⁵ Hier soll nach einem knappen Überblick über den KSZE-Prozeß die Menschliche Dimension erläutert und die Wirkungsweise des sogenannten Moskauer Mechanismus untersucht werden, bevor abschließend die aktuelle Lage der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kurz analysiert wird.

Die Etablierung einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bedeutete bekanntermaßen nicht, daß von Anfang an eine ständige, förmlich organisierte Einrichtung geschaffen worden wäre.⁶ Statt dessen kam es nach 1975 zu bislang drei sogenannten Folgetreffen, zu fünf sogenannten Gipfeltreffen sowie einer Fülle spezieller Zusammenkünfte.⁷

Darunter war das dritte Folgetreffen⁸ der KSZE, das vom 4. November 1986 bis zum

19. Januar 1989 in Wien stattfand; es war von neuen Impulsen aus der Sowjetunion gekennzeichnet. Dort hatte Staats- und Parteichef *Gorbatschow* neue Handlungsspielräume eröffnet, indem er mit Glasnost und Perestroika Innen- und Außenpolitik neuen Grundsätzen zu unterwerfen suchte.⁹ Für den KSZE-Prozeß besonders wichtig war der in diesem Zeitraum erfolgende Abzug sowjetischer Truppen aus Afghanistan. Das Schlußdokument¹⁰ markiert die neue Aufbruchsstimmung. Mit der sogenannten Menschlichen Dimension wurde ein eigener Implementierungs- und Kontrollmechanismus etabliert, der später ausgebaut wurde (näher unten II.). Außerdem vereinbarten die Teilnehmerstaaten, eine gesonderte Konferenz über die Menschliche Dimension in der KSZE mit drei Treffen durchzuführen. Diese fanden im Jahre 1989 in Paris, 1990 in Kopenhagen und 1991 in Moskau statt.

Seit 1990 gelang es, den KSZE-Prozeß zu intensivieren, sämtliche seiner Elemente

⁴ *Sigrid Pöllinger*, Der KSZE/OSZE-Prozeß, Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, 1998, S. 3f.

⁵ *Norman Weiß*, 25 Jahre KSZE/OSZE - Herausforderungen und Wandel, in: MRM 2000, S. 160-172 (S. 163ff.). Vgl. auch den Überblick bei *Fastenrath* (Fn. 1), Einführung, S. IX-XX; und die ausführliche Darstellung bei *Jens Bortloff*, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, 1996, S. 64ff., 97ff.

⁶ Obwohl die Diskussion darüber den KSZE-Prozeß stets begleitet hat; hierzu *Norbert Ropers/Peter Schlotter*, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß, Geschichte, Modelle, Evaluation (HSFK-Report 7/1986), 1986, S. 4ff. und passim.

⁷ Vgl. die Übersicht bei *Fastenrath* (Fn. 1), S. XXXIX-LXVI, und unter www.osce.org/mc/13017.html (besucht am 15. November 2005).

⁸ Hierzu ausführlich *Chris van Esterik/Hester Minnema*, The Conference that Came in

from the Cold, A General Survey of the Course of the Vienna follow-up Meeting in Particular from the Point of View of the Human Dimension of the CSCE, in: Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), The Human Dimension of the Helsinki Process, The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, 1991, S. 1-29.

⁹ Vgl. *Heinz Timmermann*, Die Sowjetunion unter Gorbatschow: Neuorientierung am Ende des Interregnums, in: EA 1985, S. 349-356; *Hans-Friedrich Knorr*, Die Außen- und Rüstungspolitik der Sowjetunion, Hypothesen und Innovationen im Rahmen von Glasnost und Perestroika, Zur Friedensfähigkeit der Sowjetunion in den 90er Jahren, 1990, S. 99ff., 301ff. Zur hochinteressanten Ausstrahlung in den philosophischen Bereich vgl. *Seong-Paik Lee*, Erneuerungsversuch und Ende der Sowjetphilosophie in der Spätphase der Perestroika (Philosophische und soziologische Veröffentlichungen, Bd. 29), 1998. Dort, S. 74ff., zu den „globalen Problemen“ wie u.a. Abrüstung.

¹⁰ Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989, Bulletin der Bundesregierung 1989, S. 77; *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. B.3.

aufzuwerten und die Treffen und Konferenzen in größerer Dichte und inhaltlicher Intensität stattfinden zu lassen. Diese dritte, dynamische Periode¹¹ des KSZE-Prozesses erfuhr ihren Höhepunkt mit dem Gipfeltreffen von Paris aus dem Jahre 1990, auf dem die „Charta von Paris für ein neues Europa“¹² verabschiedet worden ist. Dieses Dokument gibt der neuartigen Zusammenarbeit zwischen Ost und West sehr deutlich Ausdruck. Die Charta geht auf eine Initiative von Gorbatschow zurück und wurde von den westlichen Regierungen sofort und nachhaltig unterstützt. In der Präambel heißt es, daß sich Europa vom Erbe der Vergangenheit befreit habe und daß ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit anbreche.

Mit dem Gipfeltreffen in Paris wurde die Schlußakte von Helsinki bekräftigt und in Gestalt der Charta von Paris fortentwickelt. Dabei ist aus menschenrechtlicher Sicht zu unterstreichen, daß die individuellen Freiheitsrechte, aber auch die sozialen Rechte betont wurden und gleichzeitig die Rolle von Minderheiten in den Teilnehmerstaaten gewürdigt wurde. Außerdem unterstrichen die Teilnehmerstaaten die Bedeutung der Menschlichen Dimension.

II. Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE/OSZE

1. Überblick

Die Menschenrechte und ihr Schutz haben im Rahmen des KSZE-Prozesses von An-

fang an eine wichtige Rolle gespielt, wenngleich unter den Bedingungen der Ost-West-Konfrontation nur allmähliche Fortschritte zu verzeichnen waren. Nach einem kurzen Überblick soll die Entwicklung (unter 2.) detaillierter nachgezeichnet und anschließend (unter 3.) die Kontrollverfahren der Menschlichen Dimension behandelt werden.

Die Menschliche Dimension ist aus dem sogenannten Korb 3 der Schlußakte von Helsinki („Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“) hervorgegangen und umfaßt „die Verpflichtungen aus den KSZE-Dokumenten betreffend die Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art“¹³ Die Menschliche Dimension wurde in ihrer Ausprägung der „Fragen von gleichfalls humanitärer Art“ nachfolgend um die Kategorien „pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ erweitert.¹⁴

Im Moskauer Dokument¹⁵ vollzogen die Teilnehmerstaaten dann die kopernikanische Wende und anerkannten jene Menschliche Dimension als „international berechtigtes Anliegen“ und eine „nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates“.¹⁶ Daß die heutige OSZE sich diesbezüglich als Wertegemeinschaft verstehen kann, wie in Budapest im Jahre 1994 proklamiert, wurde auf dem Wiener Folgetreffen begründet.

Außerdem erneuerten die Teilnehmerstaaten ihre politischen Verpflichtungen aus den Prinzipien der Schlußakte von Helsin-

¹¹ Die Periodisierung ist uneinheitlich, Norbert Ropers/Peter Schlotter, Die KSZE, Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch, Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien (Interdependenz, Nr. 12), 1992, S. 7ff., unterteilen in eine „Phase des entspannungspolitischen Neubeginns und der institutionellen Dynamisierung (1985-1989)“ und in den „Übergang zur neuen KSZE (1989-1990)“

¹² Vom 21. November 1990, Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 1409, Fastenrath (Fn. 1), Nr. A.2.

¹³ Fn. 10, Kapitel Menschliche Dimension.

¹⁴ Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990, Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 757, Fastenrath (Fn. 1), Nr. H.1., Präambel.

¹⁵ Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, Bulletin der Bundesregierung 1991, S. 909; Fastenrath (Fn. 1), Nr. H.4.

¹⁶ Ebd., Präambel.

ki und ergänzten diese um die Verpflichtungen, ihre Praxis und Politik mit den KSZE-Vereinbarungen und anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen – z.B. aus den Bereichen Menschenrechte, friedliche Streitbeilegung, Terrorismusbekämpfung – in Einklang zu bringen. Einen grundlegenden Wandel markieren die Erklärungen über Freizügigkeit und Ausreise:

„Die Teilnehmerstaaten werden das Recht eines jeden

– auf Freizügigkeit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Grenzen eines jeden Staates und

– auf Ausreise aus jedem Land, darunter auch seinem eigenen, und auf Rückkehr in sein Land uneingeschränkt achten.“¹⁷

Hiermit markierten die Staaten des damals noch existierenden Warschauer Paktes ihre Bereitschaft, freie Ausreise und Rückkehr ihrer Staatsangehörigen – anders als in der Vergangenheit¹⁸ – zuzulassen. Das Recht der Ausreise wird zwar nicht uneingeschränkt gewährt, allerdings erkannten die Teilnehmerstaaten ein Regel-Ausnahmeprinzip an, wobei das Recht auf Freizügigkeit die Regel und Beschränkungen nur die Ausnahme darstellen.¹⁹ Überdies müssen diese Ausnahmebestimmungen im Einklang mit den menschenrechtlich relevanten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten stehen.

Eine konkretere Ausgestaltung erfuhren auch die Rechte nationaler Minderheiten²⁰ und die Frage der Todesstrafe²¹.

¹⁷ Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 20.

¹⁸ Hierzu *Hurst Hannum*, *The Right to Leave and to Return in International Law and Practice*, 1987, S. 96-105.

¹⁹ Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 21. Zum Problem in der Praxis vgl. die Beiträge in *Georg Brunner* u.a. (Hrsg.), *Before Reforms, Human Rights in the Warsaw Pact States 1971-1988*, 1990.

²⁰ Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 18f. Siehe allgemein *Norman Weiß*, *Völkerrechtlicher Min-*

2. Entwicklung nach 1983

a) Erste Phase

In das Abschlusdokument von Madrid (1983) war ein für die KSZE neues menschenrechtliches Prinzip, nämlich die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen, aufgenommen worden.²² Außerdem hatten die westlichen Staaten in Madrid erreicht, daß ein Expertengespräch über Menschenrechte in Ottawa stattfinden solle (7. Mai bis 17. Juni 1985). Dessen Ziel war es, dem Schutz der Menschenrechte im Rahmen des KSZE-Prozesses gegenüber den sicherheitspolitischen Fragen mehr Gewicht zu verleihen. Das Expertentreffen ermöglichte eine kontroverse Diskussion über das Thema Menschenrechte in einem internationalen, in der Öffentlichkeit vielbeachteten Forum. Beide Seiten trugen ihre bekannten Standpunkte über das unzureichende Menschenrechtsverständnis der jeweiligen Gegenseite vor. Die UdSSR schlug die Aufnahme eines Rechts auf Leben in Frieden in die KSZE-Schlußakte vor.²³ Es handele sich um ein grundlegendes, die anderen Menschenrechte überhaupt erst ermöglichendes Recht. Die westlichen Staaten lehnten eine solche Hierarchisierung ab. Das Experten-

derheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Heiner Bielefeldt/Jörg Lüer (Hrsg.), *Rechte nationaler Minderheiten, Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung*, 2004, S. 71-90.

²¹ Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 24. Siehe allgemein *Norman Weiß*, *Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht*, in: Christian Boulanger/Vera Heyes/Philip Hanfling (Hrsg.), *Zur Aktualität der Todesstrafe, Interdisziplinäre und globale Perspektiven*, 2. Aufl. 2002, S. 427-446.

²² Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens vom 6. September 1983, Bulletin der Bundesregierung 1983, S. 833; *Fa-stenrath* (Fn. 1), Nr. B.2., Prinzipien, Nr. 13.

²³ *Ekkehard Eickhoff*, *Das KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa – eine Bewertung*, in: EA 1985, S. 573-580 (S. 576ff.).

treffen endete – erstmals in der Geschichte des KSZE-Prozesses – ohne ein gemeinsames Schlußdokument und blieb deshalb auch ohne Nachfolgetreffen.

Das 3. KSZE-Folgetreffen in Wien (1986-1989) knüpfte zwar zunächst an diesen Stand der Konfrontation an, wurde dann aber selbst von den Veränderungen erfaßt, die vor allem in der Sowjetunion und Polen vor sich gingen. Die Bereiche Rüstungskontrolle und Menschenrechtsschutz wurden von unerwarteter Dynamik erfaßt,²⁴ nur die reformunwilligen Regierungen der DDR, der ČSSR und Rumäniens blockierten weitere Fortschritte.

Es gelang in Wien aber gleichwohl, die bis zu diesem Zeitpunkt umfassendste und weitestgehende Vereinbarung über Menschenrechte im Rahmen der KSZE zu treffen. Das Abschlußdokument des Wiener KSZE-Folgetreffens²⁵ schuf den bereits genannten Bereich der Menschlichen Dimension und enthielt die erwähnte Vereinbarung über die drei Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension.

b) *Erstes Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Paris*

Das erste Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (das nach dem englischen Namen gebildete Akronym lautet: MCHD) fand vom 30. Mai bis zum 23. Juni 1989 in Paris statt, zweihundert Jahre nach der Französischen Revolution und der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dort wurde über die Einhaltung von KSZE-Menschenrechtsschutzverpflichtungen diskutiert. Fortschritte konnten für die Sowjetunion, Ungarn und Polen festgestellt werden. Die sowjetische Führung arbeitete konstruktiv am Konferenzgeschehen mit und beharrte

²⁴ Vgl. hierzu die Beiträge in: *Niels Barfoed/Henrik Holtermann* (Hrsg.), *Human Rights in Eastern and Western Countries – Status at the Conclusion of the Vienna Follow-up Meeting*, 1990.

²⁵ Supra Fn. 10.

nicht länger auf dem Vorrang sozialer Grundrechte vor individuellen Freiheitsrechten. Demgegenüber wurde auf dem MCHD festgestellt, daß die Regierungen Rumäniens, der ČSSR und der DDR ihre Menschenrechtsverpflichtungen in großem Ausmaß verletzt hatten.²⁶

Es gab Initiativen, den Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE zu verbessern, so zielte ein gemeinsamer französisch-sowjetischer Vorschlag darauf ab, „einen gemeinsamen Rechtsraum auf der Basis eines Europas der Rechtsstaaten“²⁷ zu schaffen. Die USA machten den Vorschlag, daß jeder Teilnehmerstaat sich verpflichten solle, in regelmäßigen Abständen freie und geheime Wahlen abzuhalten. Diesen Vorschlägen war jedoch sämtlich kein Erfolg beschieden, da die reformunwilligen Regierungen der DDR, der ČSSR und Rumäniens sich dem nicht anschließen wollten. Deshalb wurde kein Abschlußdokument verfaßt. Da aber zwei weitere MCHD geplant waren, galt dies nicht als Schaden.

c) *Zweites Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen*

Auf dem zweiten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 5. bis zum 29. Juni 1990 hatte sich die Situation geändert. Aus der ČSSR war die ČSFR geworden, auch die Regime in Rumänien, Bulgarien und Ostberlin waren gestürzt und durch neue Regierungen ersetzt worden, die konstruktiv im KSZE-Prozeß mitarbeiteten. Das Kopenhagener MCHD war gekennzeichnet von einer grundsätzlichen Übereinstimmung in politischen Fragen und hinsicht-

²⁶ Zum Verlauf des Pariser MCHD vgl. *Harm J. Hazewinkel*, Paris, Copenhagen, and Moscow, in: Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, 1985, S. 128-142 (S. 129ff.).

²⁷ *Michael Staak*, Fortschritte in der Menschenrechtspolitik, Perspektiven nach der KSZE-Konferenz in Paris, in: EA 1988, S. 533-542 (S. 534).

lich der Bedeutung eines umfassenden Menschenrechtsschutzes.²⁸ Deswegen kam es zur Verabschiedung eines umfassenden Abschlußdokuments,²⁹ das sich durch eine weitgehende, konkrete und detaillierte Festschreibung von Menschen- und Bürgerrechten, von Minderheitenrechten und Überwachungsmechanismen auszeichnete. Es gilt als eines der Hauptdokumente des gesamten KSZE/OSZE-Prozesses. Das Dokument gliedert sich in fünf Teile:³⁰

- Rechtsstaatlichkeit und Demokratie,
- Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- demokratische Werte und Institutionen,
- Minderheitenrechte,
- Verfahrensfragen zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen über die Menschliche Dimension.

Der erste Teil des Kopenhagener Dokuments legt Grundsätze über Rechtsstaatlichkeit und Demokratie fest; dort heißt es, daß die Grundstruktur jeden Teilnehmerstaates der des pluralistischen und demokratischen Rechtsstaates entsprechen soll. Dabei ist nicht von einem bloß formalen Rechtsstaatsbegriff auszugehen; Demokratie und Pluralismus bilden die grundlegende Organisationsform. Wichtig ist die Aufzählung von 21 Prinzipien in Nummer 5 des Dokuments, den sogenannten Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen. Hierzu zählen unter anderem die in regelmäßigen Abständen abzuhaltenden freien Wahlen, die Trennung von Staat und Partei, das Legalitätsprinzip, die Gleichheit vor dem Gesetz, ein wirksamer Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungen, die richterliche Unabhängigkeit, der Schutz persönlicher Freiheit in Kombination mit dem Richtervorbehalt und die Garantie eines fairen Verfahrens vor Ge-

richt. Weiterhin einigen sich die Teilnehmerstaaten in Nummer 6 darauf, daß nur eine Regierung, die aus freier und unverfälschter Wahl hervorgegangen ist, als rechtmäßig angesehen werden kann. Dies bedeutet eine Absage an Regierungen, die durch einen Putsch oder durch verfälschte Wahlen an die Macht gekommen sind oder sich dort halten. Gemäß Nummer 8 des Dokuments sollen die Teilnehmerstaaten zu den regelmäßig stattfindenden Wahlen Beobachter aus anderen Staaten einladen, die über deren ordnungsgemäßen Verlauf wachen.

Die Teilnehmerstaaten ließen Wahlbeobachtungen zu

Im zweiten Teil, der den Themen Menschenrechte und Grundfreiheiten gewidmet ist, werden überwiegend Formulierungen und Gruppierungen von Rechten aus bestehenden Dokumenten wiederholt. Grundlage dessen, was uns hier entgegentritt, sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Europäische Menschenrechtskonvention und frühere KSZE-Dokumente.

Die Teilnehmerstaaten beschlossen als eine vertrauensbildende Maßnahme, die die Gemeinsamkeit eines europäisch-transatlantischen Rechtsraumes unterstreichen soll, daß staatliche Beobachter, aber auch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen oder anderer interessierter Organisationen Gerichtsverfahren in fremden Teilnehmerstaaten beiwohnen dürfen.³¹ Im Kopenhagener Dokument werden auch Einschränkungsmöglichkeiten für die Freiheitsrechte angesprochen; wichtig ist dabei jedoch, daß diese immer im Einklang mit dem menschenrechtsrelevanten Völkerrecht, vor allem also dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte stehen müssen. Einschränkungen, so

²⁸ Ausführlich *Hazewinkel* (Fn. 26), S. 132ff.

²⁹ Fn. 14.

³⁰ Vgl. auch die Beschreibung bei *Arie Bloed*, *A New CSCE Human Rights 'Catalogue', The Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, in: ders./Pieter van Dijk (Hrsg.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, 1985, S. 54-73.

³¹ Fn. 14, Nr. 12.

heißt es in Nr. 24f., müssen Ausnahmecharakter tragen und verhältnismäßig sein.

Im dritten Teil wird die Bedeutung demokratischer Werte und Institutionen unterstrichen. Insgesamt wird eine Zusammenarbeit auf den unterschiedlichen Gebieten des politischen, gesellschaftlichen und juristischen Lebens eines Staates angestrebt; diese Zusammenarbeit soll jedoch nicht ausschließlich auf zwischenstaatlicher Ebene erfolgen, vielmehr streben die Staaten es an, den Informationsaustausch, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Einzelpersonen und Organisationen zu erleichtern und zu unterstützen.

Der vierte Teil stellt Grundsätze zum Problem der Behandlung nationaler Minderheiten auf, die über diejenigen im Abschließenden Dokument von Wien hinausgehen.³² Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten wurde offenkundig, daß in den neuen Demokratien tragfähige Regelungen für die Behandlung von ethnischen Minderheiten geschaffen werden mußten. Allerdings zeigte sich nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes, daß auch innerhalb der westlichen Staatengruppe unterschiedliche Auffassungen zum Schutz von Minderheiten und der rechtlichen Ausgestaltung von Minderheitenrechten bestanden.³³ Die Haltung Frankreichs, Spaniens, Griechenlands und der Türkei wurde nun an den KSZE-Vereinbarungen gemessen, dies erforderte dort einen Prozeß des Umdenkens. Für die USA als typisches Einwanderungsland spielen Minderheitenfragen eine gänzlich andere Rolle, da Immigrantengruppen keine weitgehenden Sonderrechte gewährleistet werden sollen. Insgesamt gelang es den Teilnehmerstaaten allerdings, Einigung über folgende Punkte zu erzielen:

„Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz auszuüben. Die Teilnehmerstaaten werden, wo das nötig ist, besondere Maßnahmen ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern bei der Ausübung und dem Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.“³⁴

Überdies werden den Angehörigen nationaler Minderheiten konkrete Rechte gewährt, die erforderlich sind, um ihre Identität zu bewahren. Hierzu zählen der private und öffentliche Gebrauch ihrer Sprache, Religionsausübung, grenzüberschreitende Kontakte, Vereinigungsfreiheit und kulturelle Betätigungen.³⁵

Der fünfte Teil befaßt sich mit Verfahrensfragen zur menschlichen Dimension. Hier wurden allerdings keine weitgehenden Ergebnisse erzielt, da insbesondere intensiv diskutiert wurde, ob eine Institutionalisierung der Überprüfung von Menschenrechtsverpflichtungen im Rahmen der KSZE zu einer nicht erwünschten Konkurrenz zum Europarat und dessen EMRK-System führen würde.

d) *Drittes Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Moskau*

Vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 fand das dritte Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Moskau statt.³⁶ Der Kreis der Teilnehmerstaaten war kurz zuvor um die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf nunmehr 35 erweitert worden.

Das Abschlußdokument des Moskauer MCHD (Moskauer Dokument)³⁷ enthält

³² Einzelheiten auch bei *Christiane Höhn*, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), 2005, S. 39-72.

³³ Vgl. *Bloed* (Fn. 30), S. 67f.

³⁴ Fn. 14, Nr. 31.

³⁵ Fn. 14, Nr. 32, 32.1-6.

³⁶ Zu den Erwartungen siehe *Hazewinkel* (Fn. 26), S. 135ff.

³⁷ Vom 3. Oktober 1991, Bulletin der Bundesregierung 1991, S. 909; *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. H.4.

einerseits neue materielle Verpflichtungen im Rahmen der Menschlichen Dimension und andererseits wichtige Vereinbarungen zu Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen insgesamt.

Der bereits bestehende Teil des Mechanismus zur Menschlichen Dimension, der auf dem dritten Wiener Folgetreffen erarbeitet worden war, wurde fortentwickelt und durch zwei neuartige Verfahren ergänzt.

Die Fristen, innerhalb derer die Teilnehmerstaaten auf Informationsersuchen bzw. Ersuchen für ein bilaterales Treffen antworten müssen, wurden verkürzt.³⁸

Die beiden neuartigen Verfahren, die dem Mechanismus der Menschlichen Dimension hinzugefügt wurden, werden unter der Bezeichnung Moskauer Mechanismus zusammengefaßt.³⁹ Zu unterscheiden sind die Verfahren der Expertenmission und der Berichterstattung. Wichtig ist, daß eine Expertenmission nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat erfolgen kann, eine Mission von Berichterstattern demgegenüber auch gegen den Willen des betroffenen Staates installiert werden kann, wenn eine Minderheit der Teilnehmerstaaten dies beschließt.

Diese Entwicklung markiert einen wichtigen Neuanfang im Rahmen des KSZE-Prozesses: die Durchbrechung des Konsensprinzips. Damit korrespondiert die Entscheidung, Fragen der Menschenrechte als internationale Anliegen zu behandeln (Absatz 7 der Präambel).

Im zweiten Teil des Moskauer Dokumentes finden sich materielle Bestimmungen, die den Inhalt der menschlichen Dimension ausweiten. Wichtig sind die Verpflichtungen zur Rechtsstaatlichkeit, die in Nr. II.18-27 präzisiert werden; hervorzuheben sind die Möglichkeiten für die verwaltungsgerechte Überprüfung behördlicher Entscheidungen und detaillierte Regeln für den Freiheitsentzug. Es gibt wichtige Aus-

sagen zum öffentlichen Notstand, wobei auf völkerrechtliche Verpflichtungen im Rahmen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte Bezug genommen wird.

e) *Viertes KSZE-Folgetreffen in Helsinki*

Auf dem vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki vom 24. März bis zum 9. Juli 1992 wurde vereinbart, daß das durch die Charta von Paris als „Büro für freie Wahlen“ eingerichtete Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) in Warschau als „*Hauptinstitution der Menschlichen Dimension*“⁴⁰ fungieren solle. Neben der Wahlbeobachtung ist das ODIHR zukünftig auch für die Teilnahme im Mechanismus der Menschlichen Dimension und für die Veranstaltung von KSZE-Seminaren über Probleme im Bereich der Menschlichen Dimension zuständig.⁴¹ Ihm obliegt es ferner, in jedem Jahr, in dem kein Überprüfungstreffen der KSZE stattfindet, in Warschau ein sogenanntes Implementierungstreffen zu veranstalten, in dessen Verlauf die Teilnehmerstaaten auf Expertenebene die Durchführung der Verpflichtungen nach der Menschlichen Dimension überprüfen.⁴²

In der Folgezeit (viertes Treffen des KSZE-Rates in Rom 1993) wurde die Bedeutung der Menschlichen Dimension für das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE betont.⁴³ Der KSZE-Rat unterstrich in diesem

³⁸ Fn. 37, Nr. I.2.

³⁹ Fn. 37, Nr. I.3-8 (Expertenmission) und Nr. I.9-13 (Berichterstatter).

⁴⁰ Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992, Bulletin der Bundesregierung 1992, S. 781, Fastenrath (Fn. 1), Nr. A.6, Kapitel VI, Nr. 5.

⁴¹ Zur Arbeit von ODIHR generell: Audrey F. Glover, The Office for Democratic Institutions and Human Rights 1994-1997, in: OSCE Yearbook 1997, 1997, S. 327-334; Paulina Merino, Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, in: OSZE-Jahrbuch 1998, 1998, S. 415-424.

⁴² Fn. 40, Kapitel VI, Nr. 9.

⁴³ Zusammenfassungen der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom vom 1. Dezember 1993, Bulletin der

Zusammenhang die konfliktverhütende Funktion der Einhaltung der Bestimmungen über die Menschliche Dimension. Weitere organisatorische und strukturelle Verbesserungen wurden beschlossen.

Auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs von Budapest am 5. und 6. Dezember 1994, auf dem die Transformation der Konferenz in eine Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit erfolgte, beschlossen die Teilnehmerstaaten überdies, ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Menschlichen Dimension zu intensivieren.⁴⁴ Das erforderte eine weitere Stärkung der Rolle des ODIHR, insbesondere im Bereich der Wahlbeobachtung und -überwachung. Außerdem wurde beschlossen, eine Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma einzurichten und Fragen der Menschlichen Dimension regelmäßig durch den Ständigen Rat zu erörtern.

Seither ist das Arbeitsgebiet der Menschlichen Dimension erneut erweitert worden und umfaßt inzwischen auch Themengebiete wie aggressiven Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus, wie die Situation der Sinti und Roma, wie Migrationsfragen, Menschenhandel oder Medienfreiheit.⁴⁵ Hierzu wurden zum Teil neue Institutionen und Mechanismen geschaffen, wie das Amt des OSZE-Beauftragten für die Medienfreiheit oder das Amt des OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels, auf die im Rahmen dieses Beitrages aber nicht eingegangen werden kann.⁴⁶

Bundesregierung 1993, S. 1233, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. C.4, Kapitel IV.

⁴⁴ Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter vom 6. Dezember 1994, Bulletin der Bundesregierung 1994, S. 1097, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. B.5, Kapitel VIII, Nr. 5ff.

⁴⁵ Weiterführend: *Johannes Binder*, *The Human Dimension of the OSCE: From Recommendation to Implementation*, 2001.

⁴⁶ Informationen über diese und weitere OSZE-Institutionen sind zugänglich über

3. Das Kontrollverfahren der Menschlichen Dimension

Die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension sollen durch den sogenannten Mechanismus zur Menschlichen Dimension gewährleistet werden. Dieser Mechanismus besteht aus den Wiener Konsultationsmechanismus und dem Moskauer Mechanismus. Während des dritten KSZE-Folgetreffens in Wien wurde ein Konsultationsmechanismus vereinbart, der bilaterale Konsultationen und daneben Beratungen im Kreise aller Teilnehmerstaaten vorsieht. Der Moskauer Mechanismus besteht aus den bereits erwähnten Verfahren der Expertenmission und der Berichterstattung.

In Wien waren die Teilnehmerstaaten übereingekommen,

„1. Informationen auszutauschen sowie Informationssuchen und Vorstellungen, die von anderen Teilnehmerstaaten zu Fragen der menschlichen Dimension der KSZE an sie herangetragen werden, zu beantworten. Solche Mitteilungen können auf diplomatischem Wege übermittelt oder an jede für diese Zwecke bestimmte Stelle gerichtet werden;

2. bilaterale Treffen mit anderen Teilnehmerstaaten, die darum ersuchen, abzuhalten, um Fragen betreffend die menschliche Dimension der KSZE, einschließlich Situationen und konkreter Fälle, mit dem Ziel ihrer Lösung zu prüfen. Zeit und Ort solcher Treffen werden in gegenseitigem Einvernehmen auf diplomatischem Wege vereinbart;

3. daß jeder Teilnehmerstaat, der es als notwendig erachtet, Situationen und Fälle, die unter die menschliche Dimension der KSZE fallen, einschließlich jener, die bei den in Absatz 2 beschriebenen bilateralen Treffen angesprochen wurden, anderen Teilnehmerstaaten auf diplomatischem Wege zur Kenntnis bringen kann;

4. daß jeder Teilnehmerstaat, der es als notwendig erachtet, bei den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension wie auch bei den KSZE-Hauptfolgetreffen über den Informati-

onsaustausch und die auf seine Informationersuchen und Vorstellungen erfolgten Antworten (Absatz 1) und über die Ergebnisse der bilateralen Treffen (Absatz 2) Informationen zur Verfügung stellen kann, einschließlich von Informationen über Situationen und konkrete Fälle.“⁴⁷

Auf diese Weise wurde ein ständiger Kontrollmechanismus⁴⁸ bereits zu einem Zeitpunkt etabliert, als die Teilnehmerstaaten noch peinlich darauf achteten, den KSZE-Prozeß als von ihrem einstimmigen Willen abhängige Konferenzfolge zu gestalten. Die Teilnehmerstaaten unterwarfen sich dieser (politischen) Verpflichtung – „haben beschlossen“ – zudem ohne weitere Bedingungen. Damit waren die Voraussetzungen für ein lebendiges Kontrollinstrument geschaffen, von dem sogleich auch ausgiebig Gebrauch gemacht wurde.⁴⁹

Die Teilnehmerstaaten hatten sich vorgenommen, bei späteren Treffen diesen Mechanismus weiterzuentwickeln; dies geschah beim dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE im Sommer 1991 in Moskau.

Der Konsultationsmechanismus in seiner jetzigen Form verläuft in zwei Phasen und bietet insgesamt fünf Möglichkeiten, um mit Fragen der menschlichen Dimension umzugehen. Dabei werden in der ersten Phase Fragen der Menschlichen Dimension ausschließlich auf bilateraler Ebene behan-

delt, wobei drei Arten der Zusammenarbeit möglich sind:

Im Rahmen der Beantwortung von Informationsversuchen und Vorstellungen eines Teilnehmerstaates kann jeder Teilnehmerstaat zu Fragen der Menschlichen Dimension Informationen mit anderen Teilnehmerstaaten austauschen oder Informationersuchen und Vorstellungen zu solchen Fragen an andere Teilnehmerstaaten herantragen. Solche Anfragen sind von dem ersuchten Staat innerhalb von zehn Tagen zu beantworten.

Es ist weiterhin möglich, daß ein Teilnehmerstaat um ein zweiseitiges Treffen mit einem anderen Teilnehmerstaat ersucht, das dazu genutzt werden kann, neben allgemeinen Fragen auch konkrete Fälle und Situationen, die Probleme mit der Menschlichen Dimension aufwerfen, mit dem Ziel ihrer Lösung zu prüfen. Für die Durchführung solcher Treffen ist eine Frist von einer Woche nach Eingang des Ersuchens bei dem betroffenen Teilnehmerstaat einzuhalten, Ort der Treffen ist das ODIHR in Warschau. Drittens kann jeder Teilnehmerstaat konkrete Fälle und Situationen, die Fragen hinsichtlich der Menschlichen Dimension aufwerfen, anderen Teilnehmerstaaten entweder auf diplomatischem Wege oder über das ODIHR zur Kenntnis bringen.

Auf der zweiten Stufe werden Fragen der Menschlichen Dimension nicht mehr länger bilateral behandelt, sondern bilden den Gegenstand multilateraler Diskussion im Forum der Gesamtheit der Teilnehmerstaaten. Zusätzlich ist es möglich, eine Expertenmission zu initiieren. Ausgangspunkt der multilateralen Diskussion ist es, daß ein Teilnehmerstaat die Ergebnisse seiner bilateralen Konsultationen im Hohen Rat, bei Überprüfungskonferenzen oder Implementierungstreffen der KSZE/OSZE vorbringen kann. Nachdem ein Teilnehmerstaat in der ersten Phase die Punkte eins oder zwei des Abschnitts über die Menschliche Dimension des Abschlußdokuments von Wien angewendet, mit anderen Worten Informationsgesuche gestellt oder bilaterale Treffen abgehalten hat,

⁴⁷ Fn. 10, Kapitel Menschliche Dimension.

⁴⁸ Hierzu: Rachel Brett, *The Development of the Human Dimension Mechanism of the Conference on Security and Co-Operation in Europe (CSCE) (Papers in the Theory and Practice of Human Rights, Nr. 1), 1991, S. 14ff.*

⁴⁹ Vgl. die Darstellung bei Arie Bloed/Pieter van Dijk, *Supervisory Mechanism for the Human Dimension of the CSCE: Its Setting-up in Vienna, its Present Functioning and its Possible Development Towards a General Procedure for the Peaceful Settlement of CSCE Disputes*, in: dies. (Hrsg.), *The Human Dimension of the Helsinki Process, The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, 1991, S. 74-108 (S. 79f.)*.

kann er in einem zweiten Schritt das ODIHR ersuchen, bei dem betroffenen Teilnehmerstaat anzufragen, ob dieser bereit sei, eine Expertenmission zur Behandlung einer spezifisch, klar umrissenen Frage der menschlichen Dimension der OSZE auf seinem Staatsgebiet einzuladen.

Gegenstand des Moskauer Mechanismus ist ein Verfahren, in dem ein Teilnehmerstaat die Möglichkeit hat, freiwillig eine Expertenmission einzuladen, sich auf seinem Staatsgebiet mit Problemen hinsichtlich der menschlichen Dimension und deren Lösung zu befassen. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, eine Mission der KSZE/OSZE auch dann zu entsenden, nachdem ein Teilnehmerstaat nicht bereit war, eine Expertenmission einzuladen; diese wird dann Berichterstattemission genannt. Berichterstattemissionen können in dringenden Fällen und wenn zehn Teilnehmerstaaten dies fordern, auch ohne vorherige Anfrage auf Einsetzung einer Expertenmission durchgeführt werden. Seit 1993 kann der Ständige Ausschuß (heute: Ständiger Rat) den Mechanismus auf Ersuchen eines Teilnehmerstaates auflösen.⁵⁰

Bei den erstgenannten Expertenmissionen handelt es sich um eine aus bis zu drei Personen bestehende KSZE/OSZE-Mission, die auf Einladung eines Teilnehmerstaates sich mit Fragen der Menschlichen Dimension auf seinem Staatsgebiet befaßt oder zu deren Lösung beizutragen versucht. Hierbei kann der einladende Staat aus einer vom ODIHR geführten Liste bis zu drei Experten auswählen, die allerdings vorher nicht von ihm benannt worden sein noch seine Staatsangehörigkeit besitzen dürfen.

Als Zweck solcher Missionen nennt das Moskauer Dokument, Abschnitt I Nr. 5:

„Die Lösung einer bestimmten Frage oder eines Problems der Menschlichen Dimension der

KSZE zu erleichtern. Eine solche Mission kann die für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen einholen und, wenn angebracht, ihre Guten Dienste und Vermittlerdienste dazu nutzen, Dialog und Zusammenarbeit zwischen interessierten Parteien zu fördern. Der betroffene Staat wird sich mit der Mission über deren genauen Aufgabenbereich einigen und kann somit der Expertenmission jegliche weitere Aufgabe übertragen, die unter anderem Tatsachen, Feststellung und Beratung, um Mittel und Wege für eine Verbesserung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen vorzuschlagen.“

Zu den Pflichten des einladenden Teilnehmerstaates gehört es, mit der Mission zusammenzuarbeiten und ihre Tätigkeit zu unterstützen. Die Expertenmission ihrerseits legt dem einladenden Staat nach Abschluß ihrer Tätigkeit sogenannte Feststellungen vor. Diese hat innerhalb von zwei Wochen eine Entgegnung auf die Feststellungen abzugeben, in der er darlegt, was er als Reaktion auf die Feststellungen der Expertenmission entweder bereits unternommen hat oder zu unternehmen beabsichtigt. Diese Entgegnung leitet er an das ODIHR weiter, das sie zusammen mit den Feststellungen der Expertenmission an sämtliche Teilnehmerstaaten vermittelt. Daraufhin kann der Hohe Rat über die Situation beraten und weitere Schritte beschließen.

4. Zur Praxis des Kontrollverfahrens

Eine Bilanzierung aus dem Jahr 1994 mußte feststellen, daß der Wiener Mechanismus wesentlich häufiger angewendet worden war als der jüngere Moskauer Mechanismus (110:4). Dabei ist auszumachen, daß die überwiegende Mehrzahl der Fälle von westlichen gegenüber östlichen Teilnehmerstaaten initiiert wurde.⁵¹

⁵⁰ Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom vom 1. Dezember 1993, Bulletin der Bundesregierung 1993, S. 1233, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. C.4, Kapitel IV.

⁵¹ Einzelheiten bei *Rachel Brett*, *Is More Better? An Exploration of the CSCE Human Dimension Mechanism and its Relationship to other Systems for the Promotion and Protection of Human Rights* (Papers in the

Der erste Fall unter dem Moskauer Mechanismus betraf Angriffe auf unbewaffnete Zivilisten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina durch die jugoslawische Armee im Jahre 1992. Die zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und die USA initiierten daraufhin im Jahre 1992 eine Mission.

Im Anschluß wurde die erste OSZE-Langzeitmission für Bosnien-Herzegowina, die Woiwodina und das Sandschak installiert.⁵²

Seit den vier ersten Fällen Anfang der 1990er Jahre ist der Moskauer Mechanismus nur noch einmal angewendet worden: Nach dem Attentat im November 2002 auf den turkmenischen Präsidenten Nijazow kam es zu besorgniserregenden Meldungen über die Art der nachfolgenden Untersuchungen. Daraufhin veranlaßten zehn Teilnehmerstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, eine Berichterstattemission in das zentralasiatische Land.

Die Stärkung des Mechanismus durch die Einführung von Missionen in den betroffenen Teilnehmerstaat bedeutete gewissermaßen auch sein Ende.⁵³ Der Wiener Mechanismus führte (nur) zu einem zwischenstaatlichen Dialog, der Moskauer Mechanismus läuft auf eine Inspektion der inneren Angelegenheiten hinaus – die zwar inzwischen nicht mehr als solche gelten, aber gleichwohl ungern öffentlich gemacht werden.⁵⁴

Theory and Practice of Human Rights, Nr. 9), 1994, S. 31ff.

⁵² Fünfzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter vom 14. August 1992, abrufbar unter www.osce.org/item/15846.html (besucht am 5. November 2005).

⁵³ Hierauf weist zutreffend *Marcus Wenig*, Möglichkeit und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, 1996, S. 119f., hin.

⁵⁴ Ähnlich mit Blick auf die Staatenbeschwerdeverfahren in verschiedenen Menschenrechtsverträgen *Eckart Klein*, Die Verantwortung der Vertragsparteien, Überlegun-

Die nach Einführung des Mechanismus der Menschlichen Dimension rasch voranschreitende Institutionalisierung der KSZE/OSZE hat überdies neue, rascher reagierende und flexibler handhabbare Möglichkeiten geschaffen, um Fragen der Menschlichen Dimension zu untersuchen. Eine wichtige Rolle haben die OSZE-Feldmissionen übernommen.⁵⁵ Diese sind jeweils einem Konflikt gewidmet und umfassen sämtliche seiner Stadien: Frühwarnung, präventive Diplomatie, Vermittlung und die Nachbearbeitung.

Ist die Menschliche Dimension seit der Institutionalisierung der OSZE gestärkt?

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetsystems und der Hinwendung der betroffenen Teilnehmerstaaten zur Demokratie wurde die Wahlbeobachtung durch das ODIHR zu einer beinahe permanenten Aufgabe. Heute sind diese Missionen mit einem breiten Mandat ausgestattet und beziehen viele Gegenstände der Menschlichen Dimension mit ein.⁵⁶

gen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, in: FS für Helmut Steinberger, 2002, S. 243-258 (S. 248ff.).

⁵⁵ Eine Übersicht der Feldmissionen ist unter: www.osce.org/about/13510.html (besucht am 21. November 2005) zu finden.

⁵⁶ *Binder* (Fn. 45), S. 150ff.; *Seema Kandelina*, Implementing the OSCE's Human Dimension Since 1995 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights, Nr. 26), 1999, S. 23ff. Vgl. auch *Diana Chigas u.a.*, Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation, in: Abram Chayes/Antonia Handler CHayes (Hrsg.), Preventing Conflict in the Post-Communist World, Mobilizing International and Regional Organizations, 1996, S. 25-97.

So führt das ODIHR Programme durch, die zur Entwicklung tragfähiger rechtsstaatlicher Strukturen und zur Herausbildung von Zivilgesellschaften beitragen sollen. Den Rechten von Frauen und Minderheiten, insbesondere der Sinti und Roma, wird dabei besondere Bedeutung beigemessen.

Auch diese neuerliche Ausweitung ist, wie nachstehend zu zeigen ist, inzwischen bedroht.

III. Neuorientierung der OSZE?

Nach zehn Jahren OSZE stellt sich – auch angesichts der stark gestiegenen Zahl der Teilnehmerstaaten und neuer (sicherheits-) politischer Herausforderungen – die Frage einer Reform. So erklärte etwa der slowenische Außenminister und amtierende Vorsitzende *Rupel* am 13. Januar 2005 vor dem Ständigen Rat der OSZE: *“The organization needs to be reformed; particularly in terms of redefining some of our priorities, refocusing our efforts [...]”*⁵⁷

Im Sommer 2005 wurde ein entsprechender Bericht vorgestellt, dessen Erarbeitung im Dezember 2004 beim jährlichen Außenministertreffen in Sofia⁵⁸ beschlossen wurde. Der Bericht, der von sieben Vertretern aus Deutschland, den Niederlanden, den Vereinigten Staaten von Amerika, Norwegen, Kroatien, Rußland und Kasachstan erarbeitet worden ist, war als Grundlage für Entscheidungen gedacht, die auf dem diesjährigen Treffen am 5./6. Dezember in Laibach/Ljubljana gefaßt werden sollten.⁵⁹ Der Vorgabe aus dem Jahre 2004

entsprechend befaßt sich der vorgelegte Bericht in erster Linie mit organisatorischen Fragen, die die Stärkung der Effizienz der OSZE betreffen.⁶⁰ An erster Stelle ist hier die beabsichtigte Stärkung des OSZE-Generalsekretärs zu nennen.

Im Hintergrund geht es dabei allerdings um den politischen Streit zwischen Rußland und den westlichen Staaten über die Aufgaben und das Wesen der OSZE.⁶¹

Dieser Streit hatte die Organisation im Frühjahr 2005 beinahe handlungsunfähig gemacht, weil Rußland sich einer Verabschiedung des Haushalts bis in den Mai hinein widersetzte.⁶² Die russische Regierung ist der Auffassung, die OSZE sei zu einem „Instrument des Westens“ geworden, mit dessen Hilfe er auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (das heißt in den

ganization, we have new scales of contribution and a capable Secretary General in place. This is all good news.“

⁵⁷ Vgl. OSZE-Dok. CIO.GAL/2/05.

⁵⁸ Zwölftes Treffen des Ministerrats am 6./7. Dezember 2004 in Sofia, Beschluß Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE (MC.DEC/16/04).

⁵⁹ Erneut wurde kein Schlußdokument verabschiedet, sondern nur eine Reihe von Einzelentscheidungen getroffen. In seiner Abschlußerklärung führte der amtierende Vorsitzende gleichwohl aus: *„We have agreed on a roadmap for reform, which is extremely important for the future of this Or-*

⁶⁰ Common Purpose, Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, S. 19ff.

⁶¹ Hierzu einerseits das Interview des amtierenden Vorsitzenden *Dimitrij Rupel* in der *Iswestija* vom 1. Februar 2005, abrufbar unter www.osce.org/item/4202.html, und seinen am 12. Juli 2005 in der Zeitung *Kommersant* veröffentlichten Artikel: *The OSCE: Choking Canary or Rising Phoenix?*, abrufbar unter www.osce.org/item/15667.html (beide besucht am 21. November 2005) sowie andererseits die schriftliche Erklärung Rußlands und acht weiterer GUS-Staaten vom 8. Juli 2004, in der der OSZE eine selektive Herangehensweise und Doppelstandards vorgeworfen wurden; vgl. dazu: *Eugen Tomiuc*, OSCE: Several CIS States Rebuke Democracy Watchdog, abrufbar unter www.rferl.org/featuresarticle/2004/07/7335a25f-6b7c-41aa-bc8f-94d973103166.html (besucht am 21. November 2005).

⁶² Der Haushalt wurde erst am 12. Mai 2005 vom Ständigen Rat verabschiedet, vgl. Beschluß Nr. 672: Genehmigung des OSZE-Gesamthaushaltsplans 2005, PC.DEC/672.

unabhängig gewordenen, neuen Mitgliedstaaten der Organisation)⁶³ gegen die Interessen Rußlands arbeitet.

So bezeichnet die russische Regierung die „orange Revolution“ in der Ukraine des Jahres 2004 als Beispiel dafür, wie mit Hilfe der OSZE und ihrer Wahlbeobachter ein Regimewechsel initiiert worden sei.⁶⁴ Richtig hieran ist, daß diese Wahlbeobachter zahlreiche Manipulationen und Verstöße der Regierung Präsident *Kutschmas* dokumentiert hatten und so die Vorwürfe der Opposition glaubhaft belegen konnten. Der schließlich korrekt verlaufene dritte Wahlgang wäre ohne die technische Unterstützung und weiterhin erfolgte Beobachtungen durch die OSZE kaum möglich gewesen; in diesem Wahlgang hatte der von Moskau unterstützte Kandidat *Janukowitsch* eine deutliche Niederlage gegen den heutigen Präsidenten *Juschtschenko* erlitten. Ähnlich verlief aus Moskauer Sicht die Machtübernahme in Georgien, die mit Präsident *Sakaschwili* einen ebenfalls westlich orientierten Politiker an die Spitze gebracht hatte. Gleichfalls kam der OSZE die Rolle eines Katalysators zu, als ihre Beobachter die Wahlfälschungen des ehemaligen kirgisischen Präsidenten *Akajew* dokumentierten und so dessen Ablösung beförderten.

Aus russischer Sicht wird dies als Versuch begriffen, den Einflußbereich der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR zum Nachteil Rußlands auszuweiten. Tatsächlich sind Moskau wie Washington mit Truppen in den ehemaligen Sowjetrepubliken präsent und ringen um strategischen und rohstofforientierten Einfluß. Die westlichen Staaten vertreten die Auffassung, die OSZE komme demgegenüber auf einer anderen Ebene nur ihrer originären Aufgabe nach, nämlich die von allen fünfundfünfzig OSZE-Staaten freiwillig übernommenen Verpflichtungen zu überwachen, hier die Achtung der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Überdies wurde Anfang der neunziger Jahre beschlossen, daß die OSZE die Transformationsstaaten beim Aufbau demokratischer Strukturen unterstützen sollte.⁶⁵

Die Wahlbeobachtungen⁶⁶ werden auf Seiten der OSZE durch das ODIHR in Warschau organisiert. An ihm macht sich somit der Streit zwischen Rußland und den westlichen Staaten fest, dabei sieht die russische Seite ihre Interessen auch direkt durch die Versuche der OSZE berührt, in den sogenannten „eingefrorenen Konflikten“ auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zu vermitteln. Konkret geht es dabei um die nach Unabhängigkeit strebenden Republiken Abchasien und Südossetien in Georgien, um das zwischen Armenien und Aserbeidschan umstrittene Berg Karabach sowie um Transnistrien in der Republik Moldau. Überall dort herrschen nach den Kämpfen zu Beginn der neunziger Jahre zwar Waffenstillstände, die eigentlichen

⁶³ Einen Überblick mit Stand Ende der 1990er Jahre geben *Rolf Welberts*, *The OSCE Missions to the Successor States of the Former Soviet Union*, in: *OSCE Yearbook 1997, 1997*, S. 123-134; vgl. auch die Internetseiten der OSZE.

⁶⁴ Etwa im Redebeitrag des Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission Rußlands, *Alexander Wjeschnjakow* auf dem Zusätzlichen Treffen der Menschlichen Dimension „Challenges of Election Technologies and Procedures“ am 21./22. April 2005 in Wien; vgl. dazu: *Roland Eggleston*, *OSCE: Election Experts Debate Russian Criticism*, abrufbar unter www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=04&y=2005&id=D7CA7F94-DB49-4C08-9091-877484741F26 (besucht am 21. November 2005).

⁶⁵ Gipfelerklärung von Helsinki vom 10. Juli 1992, *Bulletin der Bundesregierung 1992*, S. 777, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. B.4, Nr. 9.

⁶⁶ Kriterien und Vorgehensweise der Wahlbeobachtung werden beschrieben bei *Denis Petit*, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (ODIHR Series), 2000. Zu Grundlagen und Methodik siehe OSZE/ODIHR (Hrsg.) *Election Observation Handbook*, 5. Aufl. 2005.

Konflikte wurden allerdings nach wie vor nicht gelöst. So stehen bis heute in Transnistrien russische Truppen, obwohl sich bereits Präsident Jelzin in Istanbul auf dem dortigen OSZE-Gipfel des Jahres 1990 dazu verpflichtet hatte, diese binnen dreier Jahre abzuziehen. Moskau unterstützt die Separatisten in Abchasien und Südossetien offen, indem die Bewohner dieser Gebiete beispielsweise russische Pässe erhalten.

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte Rußland die OSZE positiver eingeschätzt. Dies lag darin begründet, daß sich Rußland erhoffte, die OSZE könne zur wichtigsten sicherheitspolitischen Organisation in Europa werden und so in Konkurrenz zur NATO treten oder diese sogar ablösen. Je deutlicher wurde, daß dies nicht zu erreichen sein würde, und je mehr sich die OSZE mit Beginn des ersten Tschetschenienkrieges (Dezember 1994 bis August 1996) einer Angelegenheit zuwandte, die aus der Sicht des Kremls eine innerrussische ist, legte sich die russische Begeisterung für die OSZE.⁶⁷ So wäre der Gipfel von Istanbul Ende 1999 wegen der unterschiedlichen Ansichten über den kurz zuvor begonnen – und von der russischen Bevölkerung zunächst befürworteten – zweiten Tschetschenienkrieg (seit dem 23. September 1999) fast gescheitert. Auch sind seither einige der jährlichen Außenministertreffen ohne eine gemeinsame Abschlusserklärung zu Ende gegangen, weil zwischen den EU-Staaten und den USA auf der einen Seite und Rußland auf der anderen Seite keine Einigung erzielt werden konnte. Der ei-

gentlich alle drei Jahre stattfinden sollende Gipfel der Staats- und Regierungschefs fand seit dem Amtsantritt von Präsident Putin im Jahre 2000 nicht statt.

Rußland und fünf andere GUS-Staaten setzten sich im Vorfeld des Außenministertreffens in Sofia dafür ein, die Beschäftigung der OSZE mit Zentralasien und dem Kaukasus nicht nur auf kritische Wahlbeobachtung zu beschränken.⁶⁸ Vielmehr sollten Restrukturierungsmaßnahmen vom Balkan in diese Region umgeleitet werden. Einigung konnte in Sofia nicht erzielt werden; die russische Delegation gab eine Erklärung ab, in der es unter Nr. 4 heißt:

„Wir bedauern, dass im Laufe des Ministerrats-treffens von Sofia die Initiativen der GUS-Staaten zur Verbesserung des Zustands der Organisation, wie sie in der Moskauer Erklärung vom 3. Juli 2004 und dem in Astana am 15. September 2004 an die OSZE-Partner ergangenen Aufruf dargelegt sind, nicht entsprechend gewürdigt wurden. Die russische Seite betont, dass aufgrund des thematischen und geographischen Ungleichgewichts, das nach wie vor in der Arbeit der Organisation besteht, und der verbreiteten Praxis des „Messens mit zweierlei Maß“ sich dringender denn je die Frage stellt, ob Bedarf an der OSZE besteht und ob sie in der Lage ist, auf die Herausforderungen unserer Zeit angemessen zu reagieren und den realen Bedürfnissen und Interessen der Teilnehmerstaaten gerecht zu werden.“⁶⁹

Die OSZE befindet sich, soviel ist angesichts der vorstehenden Ausführungen sicher, in einer politischen Krise,⁷⁰ die sich beispielsweise durch mannigfaltige Ge-

⁶⁷ Vgl. etwa den Beitrag des damaligen stellvertretenden Außenministers der Russischen Föderation, *Nikolaj Afanassjewski*, Die OSZE – Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit, in: OSZE-Jahrbuch 1998, 1998, S. 53-61. Zu den Tschetschenien-Kriegen siehe *Claudia Wagner*, Rußlands Kriege in Tschetschenien: Politische Transformation und militärische Gewalt (Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten, Bd. 9), 2000; *Alfred Missong*, Ohne Verhandlungen kein Ende des Krieges in Tschetschenien, in: OSZE-Jahrbuch 2001, 2001, S. 181-197.

⁶⁸ Vgl. *Roland Eggleston*, Europe: Reform on Agenda at OSCE Summit set for December, abrufbar unter www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=11&y=2004&id=B1CFBAAB-D11F-420A-B0DA-4280161E60D1 (besucht am 21. November 2005).

⁶⁹ Fn. 58, S. 81.

⁷⁰ Inzwischen ist wieder von einer gewissen Entspannung die Rede, vgl. *Reinhard Vesper*, Endlich ein „öffentliches Gesicht“?, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. November, S. 6.

ringschätzung manifestiert und durch bloß organisatorische Reformen kaum wird beseitigt werden können. Die in der Vergangenheit erzielten Fortschritte in der Entwicklung der Teilnehmerstaaten und der Gewinn für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollten allerdings nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Zur Zukunft der OSZE

Notwendige Veränderungen und verstärkte Aktivitäten der OSZE in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umweltschutz sollten nicht zu Lasten der Menschlichen Dimension gehen und die Werte und Überzeugungen der OSZE schwächen.⁷¹ Deshalb sollte die Wahlbeobachtung, die die Organisation auch für die Öffentlichkeit in allen Teilnehmerstaaten sichtbar macht, beibehalten und ausgebaut werden.

Die Entscheidungsfindung innerhalb der OSZE ist nach der erneuten Erweiterung der Europäischen Union nicht einfacher geworden. Wenn deren fünfundzwanzig Mitgliedstaaten sich einmal untereinander geeinigt haben, treten sie nachfolgend als Block auf, mit dem weitere Verhandlungen kaum mehr möglich sind. Der informelle Charakter der Diskussionen und Entscheidungen, der die Anfangsjahre geprägt hatte, wird zwar nicht wiederzugewinnen sein; um so wichtiger ist es daher, den Entscheidungsprozeß transparenter und weniger konfrontativ zu machen. Hierzu sollte es auch zählen, daß ein Staat, der den Konsens blockiert, sich wegen dieser Position öffentlich rechtfertigen muß.

Die intensive Wahlbeobachtung kann als wichtiges Merkmal für die Tätigkeit der OSZE und Vorteil gegenüber anderen in-

ternationalen Akteuren begriffen und sollte deshalb nicht vernachlässigt werden. Eine verstärkte Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung kann die Sichtbarkeit und Transparenz der Wahlbeobachtung durch die Organisation erhöhen. Ähnliches gilt für die OSZE-Feldmissionen, die weiter ausgebaut und deren Teilnehmer professioneller werden sollten.

IV. Fazit

Eine Neuausrichtung der OSZE im vorgenannten Sinne muß – auch gegen die russischen Versuche, die Bedeutung der Organisation weiter zu verringern – unternommen werden. Dies wird auch ihre Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Dimension, die eine wichtige Ergänzung zu den anderen regionalen Menschenrechtssystemen in Europa darstellen, erneut beflügeln. Schließlich liegt der Nutzen der Menschlichen Dimension gerade darin, anders strukturierte Mechanismen bereitzuhalten, um zum Schutz der Menschenrechte beizutragen.

Die Ergebnisse des Ministerratstreffens in Laibach⁷² sind allerdings nicht wirklich dazu angetan, große Fortschritte zu erwarten. Ob die vom Bundesminister des Auswärtigen, *Frank-Walter Steinmeier*, in seiner Rede dortselbst angemahnten richtigen Weichenstellungen erfolgt sind, bleibt abzuwarten.

⁷¹ Hier und im folgenden wird auf die Vorschläge zurückgegriffen, die im Report: Colloquium on "The Future of the OSCE" A Joint Project of the OSCE Parliamentary Assembly and the Swiss Institute for World Affairs, Washington, 5-6 June 2005, veröffentlicht sind.

⁷² Alle Dokumente finden sich unter: www.osce.org/conferences/mc_2005.html (besucht am 8. Dezember 2005).

Krieg dem Heer? Über das antimilitaristische Element in Kants Friedensschrift

Juliane Schumacher

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Der dritte Präliminarartikel – Die Abschaffung stehender Heere
- III. Militarismus
- IV. Kant und Militarismus
- V. Schlußbemerkung

I. Einleitung

Kants Friedensschrift aus dem Jahre 1795 zählt bis heute zu den bedeutendsten Werken, die sich mit der Sicherung des Friedens zwischen den Staaten beschäftigen. In Form eines hypothetischen, philosophisch verstandenen Vertrages legt er darin Voraussetzungen und Anleitungen zur Gestaltung einer internationalen Ordnung dar, die den Frieden „stiften“ soll.

Im ersten Teil dieses Beitrages soll der meist nur am Rande diskutierte dritte Präliminarartikel näher beleuchtet werden. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Frage, ob und inwiefern man Kant eine *antimilitaristische Kritik* unterstellen kann. Dazu muß zunächst der Begriff und das Phänomen Militarismus genauer untersucht und zwischen liberaler, sozialistischer und radikalpazifistischer Militarismuskritik unterschieden werden.

Auf dieser Grundlage wird im letzten Teil versucht, Kants Forderung in diesen Kontext einzuordnen: Inwieweit entspricht seine Forderung denen der antimilitaristischen Kritik, gleichen sich die Argumente? Nimmt er mit der Forderung nach der Abschaffung der stehenden Heere ein

„antimilitaristisches“ Element auf? Und kann man Kant als Pazifisten bezeichnen, wie es teilweise geschehen ist?

II. Der dritte Präliminarartikel – Die Abschaffung stehender Heere

Im Jahr 1795 veröffentlichte der damals bereits über 70jährige Kant die Schrift „Zum ewigen Frieden“. Der Titel – der ironisch Bezug auf ein Wirtshausschild mit dem Bild eines Friedhofs nimmt – gibt den Inhalt vor: Kant entwickelt in Form eines hypothetischen Vertrages einen Entwurf für Bedingungen und Organisation eines dauerhaften Friedens.

Wie zur damaligen Zeit üblich, gliedert sich der Vertrag in zwei Teile: der erste enthält hierbei die sechs Präliminarartikel als negative, der zweite Teil drei Definitivartikel als positive Bedingungen des Friedens.

Eine mögliche Einteilung der Präliminarartikel wäre ein Zusammenstellen je zwei verwandter Artikel, wobei sich Abnahme der Bedeutung bzw. Dringlichkeit von „außen“ nach „innen“ ergibt:¹ Das Verbot von Friedensschlüssen unter Vorbehalt (Präliminarartikel 1) und das Verbot von Handlungen, die einen zukünftigen Frieden unmöglich machen (Präliminarartikel 6), bilden damit den Rahmen und die unmittelbar umzusetzenden Gesetze. Innerhalb diesen folgen die inhaltlich verwandten Verbote von Erbung, Tausch oder Schenkung eines Staates (Präliminar-

¹ Georg Cavallar, *Pax Kantiana*, systematisch-historische Untersuchung des Entwurfs „Zum ewigen Frieden“ (1795) von Immanuel Kant, Wien 1992, S. 103.

artikel 2) und das Verbot der Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten (Präliminarartikel 5), denen das Existenzrecht zugrunde liegt, das Kant den Staaten „als einer moralischen Person“² zuspricht. Die Präliminarartikel 3 (Verbot der stehenden Heere) und 4 (Verbot von Kriegsschulden), die beide auf Abrüstung zielen, befinden sich damit im Zentrum der Forderungen und stellen die zuletzt zu verwirklichenden, damit eventuell auch weitreichendsten Forderungen dar.

Der dritte Präliminarartikel in Kants Friedensschrift beginnt:

„3. Stehende Heere (*miles perpetuus*) sollen mit der Zeit ganz aufhören.

Denn sie bedrohen andere Staaten unaufhörlich mit Krieg, durch die Bereitschaft, immer dazu gerüstet zu erscheinen; reizen diese sich an, sich einander in Menge der Gerüsteten, die keine Grenze kennt, zu übertreffen, und, indem durch die darauf verwandten Kosten der Friede endlich noch drückender wird als ein kurzer Krieg, so sind sie selbst Ursache von Angriffskriegen, um diese Last loszuwerden; wozu kommt, daß zum Töten, oder getötet zu werden in Sold genommen zu sein einen Gebrauch von Menschen als bloßen Maschinen und Werkzeugen in der Hand eines anderen (des Staats) zu enthalten scheint, der sich nicht wohl mit dem Rechte der Menschheit in unserer eigenen Person vereinigen läßt. Ganz anders ist es mit der freiwilligen periodisch vorgenommenen Übung der Staatsbürger in Waffen bewandt, sich und ihr Vaterland dadurch gegen Angriffe von außen zu sichern.“³

Entscheidend ist hier die Anwendung des kategorischen Imperativs in Form der Selbstzweckformel, womit nach Kant das Anstellen oder Verpflichten von Menschen zum Kriegsdienst „sich nicht wohl mit dem Rechte der Menschheit in unserer eigenen Person vereinigen läßt“, der Selbstzweckformel also widerspricht. Dies trifft nach Kant nur auf stehende Heere zu,

nicht aber auf eine Miliz, „Staatsbürger in Waffen“, die sich und ihr Land verteidigen.

Man kann die im dritten Präliminarartikel angesprochenen Argumente grob in *drei Abschnitte* teilen, die im folgenden näher betrachtet werden: die Gefahr des Wettrüstens und damit verbunden die Gefährdung des Friedens, die Nichtvereinbarkeit des Dienstes in den stehenden Heeren mit der Würde des Menschen, sowie die dargelegte Alternative einer Milizarmee, der „Staatsbürger in Waffen“.

1. Wettrüsten

Der erste Aspekt betrifft die Rolle, die das stehende Heer in Bezug auf die Außenpolitik, hier explizit als Auslöser von Kriegen spielt. „Denn sie bedrohen andere Staaten unaufhörlich mit Krieg, durch die Bereitschaft, immer dazu gerüstet zu erscheinen“ - Kant sieht also in stehenden Heeren bereits eine Bedrohung für den Frieden durch ihre *Bereitschaft*, jederzeit losschlagen zu können und die Außenwirkung, die dadurch im zwischenstaatlichen Verhältnis entsteht. Dies gilt aber nur für *stehende* Heere. Kant überträgt die Bedrohung für den Frieden ausdrücklich nicht auf Heere oder Militär *an sich*, wie dies beispielsweise Auguste Comte oder Tocqueville getan haben.

Eng verknüpft ist dieses Argument nun mit der Tendenz zum Wettrüsten, das er den stehenden Heeren zuschreibt: „reizen diese sich an, sich einander in Menge der Gerüsteten, die keine Grenze kennt, zu übertreffen“. Czempiel hat angemerkt, daß Kant hier ein Problem vorwegnimmt,⁴ das erst viel später seine wahren Ausmaße gezeigt hat. Dies mag sowohl für das Preußen nach Kant wie für den Kalten Krieg gelten. Dennoch kann man davon ausgehen, daß bereits die Verhältnisse zu Kants Zeiten die Dynamik der Rüstungsspirale deutlich erkennen ließen. Kant beschreibt diese durch das sich gegenseitige, grenzenlose Übertreffen jedenfalls eindeutig.

² Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, in: Werkausgabe XI, Frankfurt/Main 1977, S. 197.

³ Ebd. S. 197f.

⁴ Vgl. Ernst Otto Czempiel, Friedensstrategien, Paderborn, 1986.

2. Stehendes Heer und Menschenwürde

Dem praktisch-empirischen Grund des Wettrüstens folgt ein moralisch philosophischer: die Unvereinbarkeit des Söldnerdienstes mit der Würde des Menschen, begründet über den kategorischen Imperativ in Form der Selbstzweckformel.

Damit findet ein Wechsel der Ebene statt. Mit den bisher angeführten Elementen läßt sich ein stehendes Heer kategorisch nicht verbieten: Kant sieht zwar eine bedrohliche Außenwirkung und eine Tendenz zur Hochrüstung, und aufgrund dessen eine Gefährdung des Friedens, doch geht ihm zufolge von der Institution Militär *an sich* keine Kriegsgefahr aus. Daß es *Eigenschaft* aller Heere ist, aufzurüsten oder zum Krieg zu drängen, wird von Kant nicht behauptet. Sowohl die Aufrüstung mit ihren drückenden Schulden als auch die Außenwirkung ließe sich ja durchaus durch kluge Politik oder internationale Abkommen unterbinden (wie dies im ersten Definitivartikel ja auch anklingt); ein stehendes Heer würde in diesem Fall keine begründete Gefahr für den Frieden darstellen.

So kommt das Kernelement des dritten Präliminarartikels erst im zweiten Teil: Daß „zum Töten, oder getötet zu werden in Sold genommen zu sein einen Gebrauch von Menschen als bloßen Maschinen und Werkzeugen in Hand anderer (des Staats) zu enthalten scheint, der sich nicht wohl mit dem Rechte der Menschheit in unserer eigenen Person vereinigen läßt“. Kant hält also den Dienst als Söldner nicht für mit der Menschenwürde vereinbar, die in der Selbstzweckformel zum Ausdruck kommt. Der Krieg mißt dem Menschen, dem Soldaten an sich keinerlei Zweck zu, das Heer ist Mittel, Maschine, gleich was das Ziel auch sei. Kant nennt hier den Staat als die Hand, die das Heer als Werkzeug benutzt, und das ist insofern interessant, daß es ihm keinen Unterschied zu machen scheint, ob es sich bei diesem Staat um einen despotischen Fürsten oder die von ihm favorisierte Republik handelt.

3. Staatsbürger in Waffen

Wie bereits bemerkt, lehnt Kant nicht Armeen an sich ab, sondern nur die Institution des stehenden Heeres. So folgt im dritten Teil des dritten Präliminarartikels sein Vorschlag für eine Alternative: „Staatsbürger in Waffen“, die Miliz.

Um keine Verwechslung mit einer „stehenden“ Bürgerarmee oder einer Armee von Freiwilligen zu provozieren, führt Kant drei Kriterien an, die deutlich machen, was er mit der Miliz meint: es geht um *periodisch* vorgenommene militärische Übungen der Bürger, die *freiwillig* teilnehmen, mit dem Ziel der *Verteidigung* ihrer selbst und des Landes. Damit wären bei einer strengen Interpretation eine dauerhafte Armee oder eine allgemeine Wehrpflicht ebenso ausgeschlossen wie ein Angriffskrieg. Wette weist darauf hin, daß die Forderung einer Miliz und die Vorstellung, daß nur ein Verteidigungskrieg gerecht sein könne, in den liberalen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts eng miteinander verbunden waren: „Die Worte ‚Miliz‘ und ‚Volksheer‘ hatten in erster Linie die Funktion einer Kampflosung, und zwar im Kontext eines gegen die bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung gerichteten Gesamtprogramms“.⁵

III. Militarismus

Kants Schrift oder Auszüge daraus in bezug auf militaristische oder antimilitaristische Elemente zu untersuchen, birgt einige Schwierigkeiten. Zunächst muß berücksichtigt werden, daß weder der Begriff noch das Phänomen in seiner späteren Ausprägung zu Zeiten Kants existierten, und es bis heute keine eindeutige Definition des Begriffes gibt. Deshalb soll im Folgenden eine kurze Einführung in die Militarismusdebatte gegeben werden, mit einem Schwerpunkt auf der Zeitspanne von Mitte des 18. Jahr-

⁵ Wolfram Wette, Militarismus und Pazifismus, Auseinandersetzung mit den deutschen Kriegen, Bremen 1991, S. 1 (Erstveröffentlichung des zugrundeliegenden Textes 1972).

hunderts bis zum Ende der Weimarer Republik.

1. Definition und Geschichte des Begriffes Militarismus

Militarismus wurde als Begriff zuerst von Pierre-Joseph Proudhon in seinem Buch „La guerre et la paix“⁶ verwendet, der damit 1861 „in nicht sehr präziser Weise das Heerwesen eines monarchischen und zentralistisch regierten Staates sowie die damit verbundenen Finanzlasten“⁷ charakterisierte. Drei Jahre später benutzte er das Wort erneut, in diesem Fall im Sinn von „Anwendung von Gewalt“ und der Kritik an einer Form der Interpretation der Geschichte, die Krieg der Stärkung der sittlichen Kräfte des Menschen wegen als nötig erachtete.

Von Beginn an handelte es sich also um eine „Kampfparole gegen Staatsformen, wie sie um die Mitte des 19. Jahrhunderts in Frankreich und Preußen bestanden“⁸, die in der Folgezeit von sozialistischer und liberaler Seite ebenso verwendet wurde wie von klerikaler. Militarismus als Begriff wurde vorrangig aus einer „antimilitaristischen“, kritischen Perspektive erfaßt und geprägt.

Die traditionelle Definition von Militarismus bezieht sich laut Senghaas „im Wesentlichen auf die Verbindung von Politik und Militär und bezeichnet, was immer als Dominanz des Militärischen über Politisches erscheint, als militaristisch.“⁹ Weiter gefaßte Definitionen beziehen Militarismus weniger stark auf die Organisation des Staates und betonen vor allem die Gesinnung, so spricht bei-

spielsweise Carl Endres von Militarismus als der „Geistesverfassung der Nichtmilitärs“¹⁰.

2. Kritik am Militarismus

Die oft um den Begriff Militarismus entstandene definitorische Verwirrung läßt sich schon auf Proudhon zurückführen: Dieser verwendete den Begriff sowohl in Bezug auf ein *Herrschaftssystem*, einen zentralistischen, absolutistischen Staat, als auch *sozioökonomisch*, als Hindernis auf dem Weg zu einer gerechteren Gesellschaft.

Auf dieser frühen Unterscheidung basiert die Teilung in zwei grundlegende Strömungen antimilitaristischer Kritik, die sich in den folgenden Jahrzehnten herausgebildet haben: der liberale und der sozialistische Antimilitarismus. Etwas später entwickelte sich – teilweise aus diesen heraus – eine weitere Form, die ich hier radikalpazifistisch nenne. Dabei handelt es sich um Idealtypen, die sich in der Realität vielfach vermischen und vermischt haben.

a) Liberaler Antimilitarismus

Die Definition von Senghaas (III.1) entspricht recht exakt der liberalen Kritik am Militarismus: einen überhandnehmenden Einfluß des Militärischen auf das Politische. Eine solche Argumentation setzt damit eine *Trennung* der beiden Bereiche voraus. Militaristische Gesellschaften wären somit gekennzeichnet durch ein Eindringen des Militärischen in die Sphäre der Politik. In diesem Zusammenhang steht die klassische Forderung der frühen Liberalen nach einer Abschaffung der stehenden Heere.

Berghahn stellt fest, daß in der liberalen Strömung bis 1914 „Militarismus“ als eine „rückständige“, feudalistische Form der Staatsorganisation betrachtet wird, einer fortschrittlichen Gesellschaft entgegen-

⁶ Pierre-Joseph Proudhon, *La guerre et la paix, Recherches sur le principe et la constitution du droit des gens*, 2 Bde., 1861.

⁷ Volker R. Berghahn, Einleitung, in: ders. (Hrsg.): *Militarismus* (Neue Wissenschaftliche Bibliothek - Geschichte; Band 83), Köln 1975, S. 10.

⁸ Berghahn, ebd.

⁹ Dieter Senghaas, *Rüstung und Militarismus*, Frankfurt/Main, 1972, S. 13.

¹⁰ Volker R. Berghahn, *Militarismus, Geschichte einer internationalen Debatte*, New York, 1986, S. 23 u. 47.

gesetzt, in der Handelsfreiheit zu Wohlstand und Frieden führen könnten. Was die „friedlich-kapitalistische Industrielwelt bedrohte, war das Eindringen militaristischer, auf Rüstung und Krieg hin orientierter Elemente“.¹¹ Der Glaube, der Fortschritt und der Übergang zu einer bürgerlich-demokratischen Gesellschaft würde die Probleme des Militarismus und des Krieges lösen, bildete in der liberalen Kritik bis zur Weimarer Republik ein zentrales Element. Militarismus gilt hier als „das Überflüssige“ am Militär, das zu groß, zu teuer, zu einflußreich ist. Dies gefährdet seinen „Mittel“-Charakter und die Beschränkung auf die nötigen Aufgaben, wie zum Beispiel die Landesverteidigung.

In enger Verbindung zur liberalen Kritik am Militarismus steht auch die Friedensbewegung, die zunächst auch das Wort Pazifismus geprägt hatte. In diesem Zusammenhang darf die Ablehnung von Militarismus nicht mit Pazifismus gleichgesetzt werden. Pazifismus als Streben nach Frieden kann, muß jedoch nicht mit Kritik am Militarismus einhergehen. Nach den Autoren des Lexikons Friedensbewegung ordnet sich der Pazifismus in die „bürgerlich-liberale Emanzipationsbewegung seit Ende des 18. Jahrhunderts“¹² ein. Das Wort *Pacifisme* wurde 1901 von der französischen „Ligue Internationale de la Paix et de la Liberté“ für die neue Bewegung vorgeschlagen. In seinem ursprünglichen, sehr gemäßigten Sinn sollte es „die Gesamtheit individueller und kollektiver Bestrebungen bezeichnen, die eine Politik friedlicher, gewaltfreier zwischenstaatlicher Konfliktaustragung propagieren und den Endzustand einer friedlich organisierten, auf Recht gegründeten Staaten- und Völkergemeinschaft zum Ziel haben.“¹³

¹¹ Berghahn (Fn. 9), S. 13.

¹² Helmut Donat/Karl Holl (Hrsg.), Die Friedensbewegung, Organisierter Pazifismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Düsseldorf 1983, S. 300.

¹³ Karl Holl, Pazifismus, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches

b. Sozialistischer Antimilitarismus

Die sozialistische Kritik am Militarismus geht verstärkt auf die Funktionen ein, die der Militarismus ihrer Meinung nach erfüllt. Militarismus als Beibehaltung bestehender Produktionsweisen oder Stütze überkommener Herrschaftsstrukturen ist dabei ein zentrales Argument. Auch der „doppelte Zweck“ wird häufig thematisiert, so beispielsweise bei Karl Liebknecht und Lenin: Militarismus nach innen zur Wahrung der herrschenden Verhältnisse, sowie nach außen zur (imperialistischen) Eroberung.¹⁴

Bei marxistischen Theoretikern findet sich teilweise eine Reduzierung auf ökonomische Erklärungen des Militarismus. Dieser wird grundsätzlich als inhärente Eigenschaft des Kapitalismus (und der nach der Geschichtsphilosophie ihm vorausgehenden Gesellschaftsformen) betrachtet. So erklärt Karl Liebknecht, daß der Militarismus: „allen Klassengesellschaften, von denen der Kapitalismus die letzte ist, eigen und wesentlich“¹⁵ sei, und charakterisiert ihn als die „Summe aller friedensstörenden Tendenzen des Kapitalismus“¹⁶. Rosa Luxemburg beschrieb in „Die Akkumulation des Kapitals“ (1913), welche ökonomische Bedeutung Rüstungen und Militarismus für die Entfaltung des Kapitalismus, aber auch „für die Verschärfung der ihm vermeintlich innewohnenden Widersprüche“¹⁷ habe.

Die fehlende Wahrnehmung des Militarismus als eigenes Problemfeld und seine Reduzierung auf einen Nebeneffekt des

Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 4, S. 767-787 (S. 768)

¹⁴ Karl Liebknecht/Wladimir Iljitsch Lenin, Militarismus – Antimilitarismus, Frankfurt/Main, 1970, S. 115.

¹⁵ Karl Liebknecht, Militarismus, in: Berghahn (Fn. 9), S. 89 (Erstveröffentlichung 1907).

¹⁶ Wolfram Beyer, Anti-Militarismus, in: Hans Jürgen Degen, Lexikon der Anarchie, Bösdorf 1993ff., S. 2.

¹⁷ Berghahn (Fn. 7), S. 14.

kapitalistischen Systems verhinderte im marxistischen Diskurs lange Zeit eine eigenständige Analyse und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen: Die Überwindung des Kapitalismus würde schließlich auch den Militarismus beseitigen.

Zu einem Problem der Thematisierung des Militarismus entwickelte sich für alle sozialistischen Theoretiker und Politiker ab Ende des 19. Jahrhunderts darüber hinaus die „Gewaltfrage“, die Frage, in wieweit Krieg und Gewalt im revolutionären Kampf gerechtfertigt seien. So unterschieden die Kommunisten eindeutig zwischen dem imperialistischen Krieg der kapitalistischen Staaten und dem Befreiungskampf des Proletariats. Sie machten hier also eine Wertung zwischen gerechtem und ungerechtem Krieg. Dies bedeutet nicht nur, daß der Krieg an sich nicht negativ betrachtet wird, sondern daß der jeweilige Zweck seiner Anwendung ihn genauso zum Instrument der Unterdrückung machen kann wie zum Mittel der Befreiung. Dies ging soweit, daß die Friedensbewegung von vielen zunächst argwöhnisch beäugt, später offen als reaktionär und bürgerlich abgelehnt wurde, da sie versuche, den Kampf der Arbeiter zu untergraben.¹⁸

Der anarchistische Anti-Militarismus baute lange Zeit auf einer ähnlichen Argumentation auf wie die marxistische, hinzu kommt jedoch noch die Kritik am Staatsapparat und Herrschaft an sich. Es gehe darum, „die militärische Vernunft und Logik als legitimes Kind, als eine Variante der Staatsvernunft zu erkennen.“¹⁹ Der Aufbau von Heeren, Krieg und Militarisierung seien bereits im Konzept eines Staates mit eingeschlossen, unter anderem da dieser das feste Territorium, das er besitzt, verteidigen und vergrößern möchte. Die Anarchisten setzen der Beseitigung des Militarismus also nicht nur eine Abschaffung der kapitalistischen Pro-

duktionsweise, sondern auch der staatlichen Herrschaft voraus.

Ähnlich wie beim Kommunismus bewerteten die Anarchisten Gewalt lange Zeit als ein legitimes Mittel im Kampf gegen Staat und Kapitalismus. Nach dem Ersten Weltkrieg jedoch führte eine tiefergehende Analyse der Beziehung zwischen Herrschaft und Gewalt (oft vermutlich verbunden mit dem erlebten Grauen des totalen Kriegs) einen Teil der Anarchisten zu radikalpazifistischen Einstellung.

c. Radikalpazifistischer Antimilitarismus

Das entscheidende Merkmal der radikalpazifistischen Gruppen ist die radikale Ablehnung jeder Art von Gewalt. Sie fordern – aus moralischen oder religiösen Gründen – einen vollkommenen Verzicht auf Gewalt sowohl auf staatlicher als auch auf persönlicher Ebene, die Verweigerung von Kriegsdiensten und der Mitwirkung an der Produktion von Rüstungsgütern, meist verbunden mit einer Forderung nach Abschaffung des Heeres und sozialen Veränderungen.²⁰

Erst im radikalen Pazifismus werden also das Militär und seine Organe an sich kritisiert. Es handelt sich im Grunde nicht mehr um eine reine Kritik des Militarismus, sondern um eine Kritik des *Militärischen*, das in jeder Form abgelehnt wird – ganz gleich, ob es als Heer unter dem Primat der Politik agiert oder als Tugend Gehorsam und Disziplin fördert. Die Ablehnung des Militarismus ist nun Teil einer weiterreichenden Forderung. Wie Gewalt schließlich definiert werden soll, ob sie nur physisch, oder gar strukturell zu erfassen ist, ist auch innerhalb radikalpazifistischer Gruppen

¹⁸ Honat/Doll (Fn. 12), S. 363.

¹⁹ Ekkehart Krippendorf, Staat und Krieg, Frankfurt/Main 1985, zitiert in: Beyer (Fn. 16), S. 363.

²⁰ Verschiedene radikalpazifistische Gruppen der Zeit der Weimarer Republik sind übersichtlich dargestellt in: Dietrich Harth/Dietrich Schubert/Michael Schmidt (Hrsg.), Pazifismus zwischen den Weltkriegen, Deutsche Schriftsteller und Künstler gegen Krieg und Militarismus 1918-1933, Heidelberg, 1985.

nie endgültig geklärt worden.²¹

IV. Kant und Militarismus

Wie also läßt sich der dritte Präliminarartikel mit dem Militarismus in Verbindung bringen? Kants Schrift bildet den Auftakt zur klassischen Friedensdiskussion am Ende des 18. Jahrhunderts. Sie steht in der Tradition der Aufklärer, die sich mit diesem Thema beschäftigen. In der bereits erwähnten Untersuchung zur Militarismuskritik des 18. Jahrhunderts stuft Alfred Vagts auch Diderot, Montesquieu, Voltaire, Rousseau und Herder als Kritiker des Militarismus ein.

Kant jedoch fehlt in dieser Aufzählung. Liegt es daran, daß in seinen Schriften ein Hang zu Autorität und Gehorsam nur schwer zu übersehen ist? Daß bis in die Schrift „Zum ewigen Frieden“ seine unnachgiebige Forderung nach einem Regierenden und einem Regierten dringt, einer klaren Trennung zwischen oben und unten, die er durch das Verbot des Widerstands und seine gelebte Loyalität zum (Be)herrscher noch unterstreicht? Dies scheint wohl kaum zusammenzugehen mit einer Kritik am „militaristischen“ System.

Dabei wird bereits bei der Behandlung des liberalen Antimilitarismus unübersehbar, daß ihn seine Friedensschrift, vor allem der dritten Präliminarartikel, zu einen geradezu typischen Vertreter der liberalen Kritik machen. Oder anders formuliert: Daß die liberale Kritik am Militarismus mit ihren Argumenten und Begründungen in der Tradition Kants steht.

Mit seinem Verbot der stehenden Heere stellt Kant die klassische Forderung der Aufklärer, die sich gegen den Absolutismus und seine Auswirkungen wandten. Mit seiner Warnung vor einer Rüstungs-

spirale lassen sich wie oben erläutert, sowohl eine äußere wie auch eine innere Einflußsphäre des Militärs ausmachen. Die Begründungen dieser Dynamiken setzen einen zumindest in geringem Maße vorhandenen Einfluß der stehenden Heere auf die Politik voraus – und eine Forderung nach ihrer Abschaffung, die unter anderem damit begründet wird, zielt darauf ab, diesen Einfluß zurückzudrängen.

Es gibt weitere Punkte, die Kant eng mit der liberalen Kritik am Militarismus verbindet: Der unerschütterliche Glaube daran, daß der freie Handel zwischen den Nationen den Frieden zu sichern helfen würde, ja vielleicht sogar den Krieg abschaffen: der Glaube an den Fortschritt, der durch die Ausarbeitung seiner Geschichtsphilosophie schimmert, und seine Hoffnung, kriegerische Konflikte durch den Übergang zu einer bürgerlichen Gesellschaft („Republik“) und die Errichtung eines internationalen Rechtszustandes eindämmen zu können.

Kants „Zum ewigen Frieden“ beinhaltet also bereits die Elemente, die für eine antimilitaristische Kritik liberaler Prägung charakteristisch sind. Mit dem sozialistischen Antimilitarismus der Kommunisten vereint ihn offensichtlich kaum etwas. Und anarchistische Forderungen wären bereits seiner Rechtsphilosophie und seiner Betonung von Staat und Herrschaft durch Recht diametral entgegengesetzt.

Bleibt die Frage, wo sich nun das „Antimilitaristische“ in Kants drittem Präliminarartikel findet.

Die Forderung nach Abschaffung der stehenden Heere kann man, wie oben angedeutet, als ein solches Element deuten. Daß Kant keine Kritik an Militär und Soldaten selbst übt, schränkt diese Interpretation ein, wenn man sie aus einer radikalpazifistischen Perspektive betrachtet. Kant kritisiert hier nicht den Einsatz von Waffen oder Gewalt, ja, im Gegenteil, er verbindet die Abschaffung der stehenden Heere mit dem Aufbau eines neuen Heeres, wenn auch in anderer Form: der Miliz. Auch hier findet man die liberale Kritik wieder, nach der Krieg als Mittel, in

²¹ *Johan Galtung*, der Vater der „kritischen Friedensforschung“ deutete auch strukturelle Ungleichheiten (Armut, Hunger, Verelendung) als Gewalt, vgl. *Edgar Wolf- rum*, *Krieg und Frieden in der Neuzeit, Vom westfälischen Frieden bis zum Zweiten Weltkrieg*, Darmstadt 2003, S. 18.

der richtigen Form und im Notfall angewandt werden darf.

Interessant ist, daß Kant nicht bei der Begründung des Wettrüstens, des inneren Einflusses und der Gefahr des Kriegstreibens bleibt. Sein durch die Selbstzweckformel hergestellter Bezug auf die Menschenwürde kommt in den meisten Formen des liberalen Antimilitarismus nicht vor, er findet sich tendenziell eher im radikalen Pazifismus, oft beim Aufruf zu Kriegsdienstverweigerung. Freilich liegt dort teils ein anderer Ansatz zu Grunde: Zum einen wird das Töten und Verletzen von Menschen allein bereits verurteilt oder zumindest stärker betont. Auf der anderen Seite wird Kants Argument des Menschen als „Werkzeug“ in der Hand eines anderen aufgenommen, dann aber in einer weiteren Form verwendet, die dabei auch den Dienst in militärischen Strukturen und die Forderung nach unabdingbarem Gehorsam berührt.

Kant wird hier nicht eindeutig – ob es sich bei seiner Miliz um ein „Heer“ aus Bürgern handelt, oder um freie Bürger, die sich aus freiem Willen mit Waffen verteidigen, wird im dritten Präliminarartikel nicht klar. Ersteres scheint allerdings deutlich wahrscheinlicher. Eine Kritik am militaristischen Denken, an hierarchischen Strukturen, Gehorsam und bedingungsloser Loyalität gegenüber den Führern, läßt sich in Kants politischen Schriften schwer nachweisen. Die Ansprüche, die er an tugendhaftes Verhalten formuliert, dringen in der eher „pragmatischen“ Friedensschrift nicht durch. Statt dessen kann man ihm mit dem Verbot der Auflehnung gegen den Herrscher, mit der Forderung nach der Aufrechterhaltung des Rechtszustandes um jeden Preis beinahe die Unterstützung genau jenes Gehorsams, jener „Untertanenmentalität“ vorwerfen, die im Antimilitarismus später so scharf kritisiert wurden.

Kann man den dritten Präliminarartikel also als antimilitaristisches Element betrachten?

Ja, wenn man Antimilitarismus vor allem über die institutionellen Strukturen, das

Verhältnis der zivilen zur militärischen Welt definiert, und das Verbot stehender Heere als ein solches Element gelten läßt.

Nein, wenn man ihn auf „militaristischer“ Gesinnung und Denkweisen ausweitet, oder auf die Anwendung jeglicher Art von Gewalt. Für beides lassen sich in Kants Friedensschrift keine Belege finden.

Eine deutliche Kritik, einen offenen Ausspruch gegen den Militarismus findet man in Kants Schriften nicht. In den Argumenten und Begründungen des dritten Präliminarartikels jedoch scheint sie soweit durch, daß man zumindest von einem „antimilitaristischen Element“ sprechen kann.

Und wie steht es mit dem Pazifismus? Eine Einordnung Kants als Pazifist hängt natürlich zum großen Teil von der Definition und Verwendung des Wortes Pazifismus ab. Betrachtet man Kants Äußerungen in früheren Werken, die dem Krieg teilweise noch positive Auswirkungen zuschreiben, mit der Schrift „Zum ewigen Frieden“ als überwunden,²² so würde Kant der oben besprochenen Definition von 1901 vollkommen entsprechen: „eine Politik friedlicher, gewaltfreier zwischenstaatlicher Konfliktaustragung“ und der „Endzustand einer friedlich organisierten, auf Recht gegründeten Staaten- und Völkergemeinschaft“²³ wurden von wenigen Menschen so nachdrücklich gefordert und so klug formuliert wie von Kant. So nennen auch die Autoren des „Lexikons Friedensbewegung“ Kant als einen der geistigen Mitbegründer der pazifistischen Bewegung: „Insoweit bezieht sich [der Pazifismus] ideengeschichtlich nicht nur auf die zahlreichen, in Kants Schrift ‚Zum ewigen Frieden‘ ihren Gipfelpunkt erreichenden Friedenspläne der Neuzeit, sondern hat zur

²² So sieht *Kant*, Kritik der Urteilskraft, Akademie-Ausgabe Bd. V, S. 165-485, §28, im Krieg „etwas Erhabenes“ und artikuliert seine „Hochachtung für den Krieger“.

²³ *Holl* (Fn. 13), S. 768.

Voraussetzung zugleich alle jene Kräfte, welche von der großen französischen Revolution freigesetzt, auf Vergesellschaftung und Institutionalisierung [...] politischer Bestrebungen mit emanzipatorischer Absicht zielen.“²⁴

Verlangt man von „wahren“ Pazifisten allerdings mehr als nur eine Bemühung um Frieden, setzt man Pazifismus gleich mit radikalpazifistischen Positionen, so kann man Kant nicht als einen solchen bezeichnen.

V. Schlußbemerkung

Abschließend ergibt sich das Ergebnis, daß man den dritten Präliminarartikels Kants durchaus unter einem antimilitaristischen Blickwinkel betrachten kann – nicht zuletzt deshalb, weil Richtungen der Militarismus-Kritik sich aus Denkrichtungen entwickelt haben, denen Kant zuzurechnen ist. Ähnliches ergibt sich für den Pazifismus. Da sich beides, Antimilitarismus wie Pazifismus, in verschiedene Strömungen teilt, hängt am Ende alles von der Definition ab. Legt man den Schwerpunkt auf die bürgerlich-liberale Kritik, so erscheint Kant mit seiner Argumentation als geradezu typischer Vertreter. Entfernt man sich von dieser in eine Richtung, die einer radikaleren Definition von Pazifismus folgt, wird man kaum noch Gemeinsamkeiten mit Kants Forderungen finden.

Sowohl Pazifismus als auch Antimilitarismus sind Themenfelder, die unterschiedliche Denkrichtungen bündeln. Eine eindeutige Zuordnung von Kants Schrift macht dies unmöglich. Doch der Vergleich mit den zahlreichen, widersprüchlichen oder ähnlichen, Ansätzen birgt die Chance, die Positionen Kants klarer zu umreißen und besser einordnen zu können. Die große Übereinstimmung, die Kant mit der liberalen Antimilitarismus-Kritik zeigt – oder historisch korrekter: diese mit Kants Schrift – hat dieses Unterfangen deutlich erleichtert.

Vielleicht ist die Antwort auf die

Eingangsfrage denn auch eine Umkehrung: Daß nicht der Antimilitarismus ein Element des dritten Präliminarartikel ist, sondern daß Kants dritter Präliminarartikel ein Element der antimilitaristischen Kritik ist.

²⁴ Donat/Holl (Fn. 12), S. 300.

Polizeigewalt in Brasilien

Gunda Meyer

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung und Geschichte
- II. Todesfälle aufgrund von exzessivem Gewaltgebrauch und außergerichtlichen Hinrichtungen
- III. Folter und unmenschliche Behandlung
- IV. Die Benachteiligten
- V. Rechtswesen
- VI. Fortschritte
- VII. Brasilien und die internationalen Menschenrechtsschutzsysteme
- VIII. Fazit und Ausblick

I. Einleitung und Geschichte

Nach einer von 1964 bis 1985 andauernden Militärdiktatur kehrte Brasilien vor 20 Jahren zur Demokratie zurück. Menschen- und Bürgerrechte wurden unter dem Militärregime systematisch mißachtet.¹ Die im Jahre 1988 erlassene Verfassung Brasiliens² enthält einen umfangreichen Grundrechtskatalog. In Art. 5 sind in 77 Bestimmungen die bürgerlichen Grundrechte und -pflichten normiert, die gemäß Art. 5 § 1 auch unmittelbar geltendes Recht sind.³ In deutlicher Abkehr von den poli-

zei- und militärstaatlichen Praktiken der Vergangenheit werden Folter, Rassismus, Drogenhandel, Terrorismus und erniedrigende Behandlung zu schwersten, nicht gnade- oder amnestiefähigen Verbrechen erklärt, die Abschaffung der Todes- und anderer grausamer Strafen, der Zwangsarbeit und Verbannung verfügt und ein fortschrittliches System individuellen und kollektiven Rechtsschutzes gegen staatliche Übergriffe und Willkür verankert.⁴ Umfangreich sind auch die in der Verfassung enthaltenen sozialen Rechte: in Art. 6 bis 11 sind z.B. das Recht auf Ausbildung, auf Gesundheit und Arbeit, ein Streikrecht, ein Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit sowie Bestimmungen zum Mindestlohn normiert.⁵

Im Vergleich zu anderen Ländern Lateinamerikas, wie z.B. in Chile, war der Umgang mit der Vergangenheit nach dem Übergang zur Demokratie in der Gesellschaft kaum noch ein Thema.⁶ In Brasilien besaßen Mitte der achtziger Jahre weder die Politik noch die Zivilgesellschaft den politischen Willen, darauf zu bestehen, daß Militärangehörige strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden; die Versuche Familienangehöriger von Opfern, Prozesse in Gang zu setzen, blieben mangels Unterstützung der politischen Parteien, der Gesellschaft und der Medien ohne Erfolg.⁷ Das einzige große Projekt zur Aufarbeitung der Menschenrechtsverlet-

¹ Wolfgang S. Heinz, Gross Human Rights Violations in Brazil, 1960-1990, in: ders./Hugo Frühling (Hrsg.), Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-Sponsored Actors, 1999, S. 3-217 (S. 198).

² Constituição da República Federativa do Brasil vom 5. Oktober 1988.

³ Hierzu Kurt Madlener, Menschenrechtsprobleme in Brasilien nach der Rückkehr zur Demokratie, in: Joachim Henkel/et al. (Hrsg.), Menschenrechtsprobleme in Lateinamerika, 1991, S. 85-116 (S. 89).

⁴ Wolf Paul, Verfassungsgebung und Verfassung, in: Dietrich Briesemeister/et al. (Hrsg.), Brasilien heute, 1994, S. 197-206 (S. 202).

⁵ Madlener (Fn. 3), S. 90.

⁶ Wolfgang S. Heinz, Zum Umgang mit der Vergangenheit in Argentinien, in: Die Friedenswarte 1999, S. 457-476 (S. 472).

⁷ Ebd., S. 470.

zungen während der Zeit der Militärdiktatur ist der 1985 von der Erzdiözese von São Paulo veröffentlichte Bericht „Brasil Nunca Mais“ (Brasilien niemals wieder), der die Menschenrechtsverletzungen, insbesondere Folter, während der Militärregime von 1964 bis 1979 dokumentiert und an die Öffentlichkeit bringt.⁸

Auch in der Zeit nach der Militärdiktatur werden in Brasilien die Prinzipien der Verfassung systematisch verletzt. Mit über 40.000 Tötungsdelikten pro Jahr gehört Brasilien immer noch zu den gewalttätigsten Ländern der Welt.⁹ Von 1980 bis 1996 verdoppelte sich die Tötungsrate ungefähr.¹⁰ Offiziellen Angaben zufolge wurden im Jahre 2004 allein im Bundesstaat São Paulo 663 und in Rio de Janeiro 983 Menschen getötet.¹¹

An den gravierenden Menschenrechtsverletzungen sind, der brasilianischen Menschenrechtsorganisation *Justiça Global* zufolge, die staatlichen Ordnungshüter oft direkt oder indirekt beteiligt.¹² Neben der Bundespolizei gibt es in Brasilien die den Einzelstaaten unterstehende *Polícia Militar*, die Straftaten verhüten und bei Verletzungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschreiten soll, sowie die *Polícia Civil*, der die Aufgaben der Kriminalpolizei zufallen.¹³ Insbesondere die Gewaltbereitschaft der Militärpolizei muß

im Zusammenhang mit den sicherheitspolitischen Konzepten gesehen werden, die während der Zeit der Militärdiktatur entwickelt wurden. Schon seit 1952 war als Antwort auf neuartige Formen von Kriegen, insbesondere des Revolutionskrieges, ein neues nationales Sicherheitskonzept entwickelt worden, die Nationale Sicherheitsdoktrin.¹⁴ Danach ist ein Revolutionskrieg ein innerstaatlicher Konflikt ohne Kriegserklärung, für gewöhnlich durch eine Ideologie inspiriert oder vom Ausland unterstützt, der auf eine subversive Eroberung der Macht abzielt.¹⁵ Die staatliche Antwort auf einen solchen „Revolutionskrieg“ können präventive oder repressive Maßnahmen sein und Gewalt implizieren. 1979 wurde in einem Handbuch der brasilianischen Kriegsschule (*Escola superior de Guerra/ESG*) klargestellt, daß bei schweren Störungen der öffentlichen Ordnung die Verantwortlichen als Feinde behandelt werden könnten; obwohl nicht explizit klargestellt, beinhaltete dies Folter und Todesfälle.¹⁶ Die Idee der Menschenrechte war nicht mit diesem Konzept vereinbar.¹⁷

Darüber hinaus muß das Auftreten von Menschenrechtsverletzungen, auch nach der Rückkehr ziviler Regierungen in Lateinamerika, u.a. darauf zurückgeführt werden, daß sich die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Probleme nach dem Regierungswechsel keinesfalls gelöst haben.¹⁸

II. Todesfälle aufgrund von exzessivem Gewaltgebrauch und außergerichtlichen Hinrichtungen

Aus allen Landesteilen ist von äußerst gewalttätigen Polizeieinsätzen zu hören.¹⁹ Allein in den beiden Metropolen Rio de

⁸ *Esteban Cuya*, *Las Comisiones de la Verdad en America Latina (II)*, in: *memoria* 8/1996, S. 24-39 (S. 33ff).

⁹ *Brasiliens tödliche Waffe: Polizeigewalt und außergerichtliche Hinrichtungen*, abrufbar unter: www.global.org.br/deutsch/menschenrechtsartikel/polizeigewalt.doc; siehe auch: *Brazil Passes Strict New Gun Law*, *BBC NEWS*, 10. Dez. 2003, unter: news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3305927.stm (jeweils zuletzt besucht am 17. Nov. 2005).

¹⁰ *Michael Weis*, *Menschenrechte in Brasilien*, in: *Gabriele von Arnim/et al.* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, S. 198-212 (S. 200).

¹¹ *Amnesty international*, *Jahresbericht 2005*, S. 184-190 (S. 185).

¹² *Andressa Caldas/Sandra Carvalho* (Hrsg.), *Rio Report: Police Violence and Public Insecurity*, 2004.

¹³ *Madlener* (Fn. 3), S. 109.

¹⁴ *Heinz* (Fn. 1), S. 145ff.

¹⁵ *Ebd.*, S. 149.

¹⁶ *Ebd.*

¹⁷ *Ebd.*, S. 151.

¹⁸ *Wolfgang S. Heinz*, *Menschenrechte in der Dritten Welt*, 1986, S. 127f.

¹⁹ *Amnesty international* (Fn. 11), S. 185.

Janeiro und São Paulo kamen in den Jahren 1999 und 2000 jährlich rund 300 Zivilpersonen durch Polizeikugeln um ihr Leben; 2001 stieg die Zahl auf knapp 600 und allein im ersten Halbjahr 2003 tötete die Polizei 640 Menschen.²⁰

Noch aus der Zeit der Militärdiktatur stammt die Auffassung, daß alle Kriminellen als „Feinde“ anzusehen sind, die bekämpft, oft also einfach getötet werden müssen.²¹ Ihrer Pflicht zum Schutz der (armen) Bevölkerung vor Überfällen von Drogenbanden kommen viele Polizeieinheiten oft nur unzureichend nach.²² Statt dessen richtet sich die tödliche Polizeigewalt in den Wohnvierteln sogar oft wahllos auch gegen nicht verdächtige Personen oder Anwohner, gegen Straßenkinder oder Bettler, die niemals zuvor straffällig geworden waren.²³ Oft wird die „Todesquote“ von Verdächtigen als Indikator für den Erfolg der Verbrechensbekämpfung gesehen; es kommt nicht selten vor, daß Polizeibeamte für eine besonders hohe Anzahl von Liquidierungen eine staatliche Auszeichnung oder Beförderung für ihre „Tapferkeit“ erhalten.²⁴ Auch ein Großteil der Medien und viele Politiker halten die Polizeimorde für notwendig, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten, da Brasilien unter zunehmender Kriminalität vor allem der Drogenkartelle leidet. Bei den Todesopfern handelt es sich demnach um unbeabsichtigte Folgen von gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen „den Kriminellen“ und „den Ordnungskräften“.²⁵ Manche Medien fordern ein hartes Durchgreifen gegen Kriminelle bis hin zu Handlungen, die außerhalb des Gesetzes stehen, und bei

Landtags- und Gemeindewahlen werben Kandidaten mit dem Slogan, die Polizei solle im Namen des Gesetzes töten. Dies wird auch in Teilen der Bevölkerung befürwortet; Hinrichtungen werden oft als Normalität hingenommen.²⁶

Eine andere Sichtweise haben viele Kriminologinnen und Kriminologen sowie Expertinnen und Experten für öffentliche Sicherheit: Die Analyse der Autopsieberichte der gerichtsmedizinischen Institute zeigt ihnen, daß sehr viele Opfer durch Schüsse in den Rücken getötet und die Schüsse oftmals aus nächster Nähe abgegeben, die Opfer also hingerichtet wurden.²⁷ Ein deutliches Indiz dafür liefert eine Studie aus dem Jahre 1997 über tödliche Gewalt von Polizeibeamten, die zu dem Ergebnis kam, daß etwa 50 % der untersuchten Opfer von vier oder mehr Kugeln in den Rücken oder Kopf getroffen wurden.²⁸

Tödliche Gewalt wird auch von den sogenannten Todesschwadronen ausgeübt, die oft von Geschäftsleuten und Kriminellen angeworben werden, um sich unerwünschter Personen zu entledigen.²⁹ Die Todesschwadronen rekrutieren sich zum Teil aus noch diensthabenden oder ehemaligen Polizisten.³⁰

Für die Vergeltung von Straftaten sehen sie keine andere Maßnahme als die Hinrichtung, ohne daß den Opfern eine Möglichkeit der Verteidigung gegeben wird.³¹ Die Todesschwadronen bauen nach und nach mafiaähnliche Strukturen auf und besetzen öffentliche Ämter, um so effektiv ganze Stadtteile kontrollieren zu können.³²

²⁰ *Sven Hilbig*, Tod durch Polizei, in: Lateinamerikanachrichten Nr. 353 (Nov. 2003), S. 14-16 (S. 14), auch abrufbar unter: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/304.html (zuletzt besucht am 18. Nov. 2005).

²¹ *Heinz* (Fn. 1), S. 198.

²² *Amnesty international* (Fn. 11), S. 185f.

²³ Beispiele u.a. in: *Caldas/Carvalho* (Fn. 12), S. 33ff.

²⁴ *Caldas/Carvalho* (Fn. 12), S. 20 f.

²⁵ *Hilbig* (Fn. 20), S. 16.

²⁶ Brasiliens tödliche Waffe: Polizeigewalt und außergerichtliche Hinrichtungen (Fn. 9).

²⁷ *Hilbig* (Fn. 20).

²⁸ *Caldas/Carvalho* (Fn. 12), S. 27.

²⁹ *Heinz* (Fn. 1), S. 195f.

³⁰ *Amnesty international* (Fn. 11), S. 186.

³¹ Brasiliens tödliche Waffe: Polizeigewalt und außergerichtliche Hinrichtungen (Fn. 9).

³² *Sven Hilbig*, Kommandos, Freunde und Drogenhandel, in: Lateinamerikanachrichten Nr. 370 (April 2005), S. 17-22 (S. 22), auch abrufbar

Einen traurigen Höhepunkt fand die tödliche Gewalt am 31. März 2005, als vier Angehörige der örtlichen Militärpolizei an drei verschiedenen Orten in der Peripherie von Rio de Janeiro insgesamt 29 Menschen erschossen, darunter Frauen, Jugendliche und ein dreizehnjähriges Kind.³³ Es wird vermutet, daß die Militärpolizisten mit der Bluttat die Festnahme von neun Kollegen durch den Kommandanten des örtlichen Militärbataillons rächen wollten.³⁴

III. Folter und unmenschliche Behandlung

Im Juli 1996 verabschiedete das Unterhaus des brasilianischen Kongresses ein Gesetz, wonach Folter als Verbrechen anerkannt wird. Damit kam Brasilien seiner Verpflichtung aus Art. 4 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe³⁵ (CAT) nach, welches es 1989 ratifiziert hatte. Dennoch ist Folter in Brasilien weit verbreitet und systematisch. Polizisten, Justizvollzugsbeamte und andere staatliche Stellen foltern Personen, die sich in Gefangenschaft oder Gewahrsam befinden.³⁶ Die Situation in den Gefängnissen ist weiterhin von Überbelegung, unhygienischen sanitären Einrichtungen, Gefangenenaufständen und Gewalt der Häftlinge untereinander sowie systematischen Mißhandlungen und Folterungen geprägt.³⁷ So wurden nach offiziellen Angaben des Gefängniszensus 1997

die räumlichen Kapazitäten mit ca. 96.000 Häftlingen überbelegt, in extremen Fällen mußten sich bis zu zehn Gefangene eine Einzelzelle teilen.³⁸

Im Oktober 2004 wurde die Problematik der Folter durch einen aktuellen Fall an die Öffentlichkeit gebracht: In der brasilianischen Hauptstadtzeitung „Correio Braziliense“ wurde das drei Jahrzehnte alte Nacktfoto eines im Gewahrsam des Militärs befindlichen Häftlings, des Journalisten *Vladimir Herzog*, veröffentlicht, das ihn in der Gewalt von Folterknechten zeigt.³⁹ Anstatt die seinerzeit vom Militär angewandten Methoden bei der Behandlung politischer Gefangener zu mißbilligen, ließ die Führung der Armee verlauten, es seien keinerlei Dokumente bekannt, aus denen hervorginge, daß es bei den Operationen während der Militärzeit irgendwelche Tote gegeben habe.⁴⁰ Aufgrund dieser unhaltbaren Aussage ließ der Sonderbeauftragte für Menschenrechte der Regierung, *Nilmário Miranda*, verlauten, der Fall *Herzog* habe eine starke Welle der Verurteilung der in Brasilien herrschenden Folterpraxis ausgelöst; die Regierung Brasiliens bestätigte ihre ethische und gesetzliche Verpflichtung gegenüber den Familien der Toten und Verschwundenen und gegenüber der brasilianischen Geschichte.⁴¹

IV. Die Benachteiligten

Unter der polizeilichen Gewalt und den Menschenrechtsverletzungen haben insbesondere von Teilen der Gesellschaft nicht akzeptierte Randgruppen zu leiden: die arme Bevölkerung in den Städten, die Schwarzen, die Landlosen und Mitarbeite-

unter: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/563.html (zuletzt besucht am 18. Nov. 2005).

³³ *Sven Hilbig*, Todesschwadronen in Peripherie und Stadt, in: *Lateinamerikanachrichten* Nr. 371 (Mai 2005), S. 11-14 (S. 11), auch abrufbar unter: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/581.html (zuletzt besucht am 18. Nov. 2005).

³⁴ Ebd.

³⁵ Vom 10. Dez. 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85.

³⁶ *Sandra Carvalho* (Hrsg.), *Human Rights in Brazil 2002*, The Global Justice Center Annual Report, S. 33.

³⁷ *Amnesty international* (Fn. 11), S. 187.

³⁸ *Weis* (Fn. 10), S. 209f.

³⁹ *Heinz F. Dressel*, Der Fall Herzog, oder: die Militärs bereuen nichts: Brasilien wird von seiner Vergangenheit eingeholt, 2004, unter: www.menschenrechte.org/beitraege/lateinamerika/derfallherzog.htm (zuletzt besucht am 15. Nov. 2005).

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

rinnen und Mitarbeiter von Menschenrechtsorganisationen.

Art. 3 Nr. III der Verfassung Brasiliens legt als eines der grundlegenden Staatsziele fest, daß Armut und Marginalisierung zu beseitigen und soziale und regionale Ungleichheiten zu vermindern sind. Dennoch wird Armut mit Kriminalität oftmals gleichgesetzt, so daß alle mittellosen Brasilianerinnen und Brasilianer zur Zielscheibe von unmenschlichen Behandlungen werden.⁴² Als potentielle Kriminelle werden insbesondere alle Bewohnerinnen und Bewohner der Favelas, die als Zentrum der Drogenkriminalität und der organisierten Kriminalität gelten, angesehen. In den Medien und der Öffentlichkeit wird das Bild eines „Feindes“ entwickelt, der in den Favelas wohnt, eine Bedrohung darstellt und meist afrikanische Wurzeln hat; so wird eine Verbindung zwischen Armut und Gewalt hergestellt.⁴³ Den staatlichen Sicherheitskräften wird somit die Lizenz gegeben, diesen „Feind“ um jeden Preis zu stoppen.⁴⁴ Möglicherweise lassen sich diese Auffassungen noch auf die während der Zeit der Militärdiktatur geltenden Grundsätze der nationalen Sicherheitsdoktrin zurückführen, deren Inhalte sicher noch in der Anschauung der Bevölkerung tief verwurzelt sind.

Die staatliche Gewalt richtet sich seit Ende der achtziger Jahre auch vermehrt gegen die Straßenkinder der großen brasilianischen Städte.⁴⁵ Für weltweites Aufsehen sorgte am 23. Juli 1993 das Massaker, das Polizisten an schlafenden Straßenkindern bei der Candelária-Kirche im Zentrum Rio de Janeiro verübten.⁴⁶

Auch gegen die Bewegung der Landlosen wird von öffentlicher Seite mit äußerster

Brutalität vorgegangen.⁴⁷ Es wird geschätzt, daß von Mitte der achtziger Jahre bis zum Jahr 2000 über 100 Landarbeiter/innen, Landlose und Gewerkschafter/innen ermordet wurden, was im Zusammenhang mit der starken Lobby der Großgrundbesitzenden steht, die vielfach die Polizei kontrollieren und die Justiz bedrohen.⁴⁸ Angehörige indigener Gemeinschaften sehen sich im Rahmen ihrer Bemühungen, ihre Landrechte einzufordern, Drohungen, Angriffen und gewaltsamen Vertreibungen ausgesetzt.⁴⁹

Menschenrechtsorganisationen, Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten, die sich gegen die öffentliche Gewalt stellen, werden in großen Teilen der Gesellschaft oft als Verbündete der Kriminellen angesehen, was von verantwortungslosen Behörden meist noch unterstützt wird und einen Gegensatz zwischen starker Polizeigewalt und dem Respekt für Menschenrechte entstehen läßt.⁵⁰ Die Folge ist, daß Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten bedroht, durch ungerechtfertigt eingeleitete Gerichtsverfahren eingeschüchtert werden, körperlichen Angriffen und sogar der Todesgefahr ausgesetzt sind, was teilweise direkt von Seiten des Staates, teilweise von kriminellen Gruppen, wie Todesschwadronen, ausgeht.⁵¹

V. Rechtswesen

Auch im Bereich der Justiz findet sich das Problem der Kriminalisierung von Armut wieder. Das Rechtswesen wird durch eine „Politik der harten Linie“, die die Grundsätze eines fairen Prozesses mißachtet, bestimmt. Die Neigung von Polizei und Justiz, das Recht zu verformen, zeigt sich

⁴² *Caldas/Carvalho* (Fn. 12), S. 20.

⁴³ *Ebd.*, S. 19f.

⁴⁴ *Ebd.*, S. 20.

⁴⁵ *Edesio Fernandes*, *Extrajudicial Execution of Children: Shortcomings of Social Citizenship and the Fallacy of Criminal Justice in Brazil*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1994, S. 117-135 (S. 117).

⁴⁶ *Hilbig* (Fn. 20).

⁴⁷ „Land der Massaker, Land der Empörung“, *FAZ*, 20. April 1996, S. 10.

⁴⁸ *Weis* (Fn. 10), S. 202f.

⁴⁹ *Amnesty international* (Fn. 11), S. 188.

⁵⁰ *Front Line/The Global Justice Center*, *Front Line Brazil: Murders, Death Threats and Other Forms of Intimidation of Human Rights Defenders*, 1997-2001, S. 68.

⁵¹ *Carvalho* (Fn. 36), S. 117.

insbesondere in den folgenden Konstellationen:

1. *Widerstand mit Todesfolge (Os Autos de Resistência)*

Für die Registrierung der von der Polizei getöteten Zivilisten wurde in den Bundesstaaten Rio de Janeiro und São Paulo eine eigene, im Strafgesetzbuch nicht vorgesehene, Definition geschaffen: „resistance to arrest“ bzw. „Widerstand mit Todesfolge“. Diese Definition stammt noch aus der Zeit der Militärdiktatur und gleicht in der Praxis einem Mittel, um summarische Hinrichtungen durch die Polizei zu verdecken. Eigentlich soll dieses Mittel den Zweck erfüllen, Fälle des bewaffneten Widerstandes gegen Polizeibeamte zu registrieren. In der Praxis wird aber unter dieser Rubrik jeder von einem Polizisten verursachte Tod erfaßt, unabhängig davon, ob er das Ergebnis eines Widerstandes gegen Polizeibeamte war oder nicht. Der Polizeibeamte oder die -beamtin wird in allen diesen Fällen als Opfer eines Tötungsversuches klassifiziert. Die Umstände, die dazu führten, daß ein Polizeibeamter tödliche Gewalt benutzte, werden verschwiegen.

Die Todesfälle werden nicht als Verbrechen sondern als Resultat von legalen Sicherheitsoperationen gesehen. Auf diese Weise werden die von der Polizei begangenen Verbrechen verdeckt und die Polizeibeamten und -beamtinnen nicht zur Verantwortung gezogen.⁵²

2. *Verbindung mit Drogenhandel (O crime de Associação ao Tráfico)*

Auch die Einführung eines neuen Straftatbestandes namens „association with drug trafficking“ führt zu willkürlichen Anklagen und zeigt abermals, wie die Regierung von Rio de Janeiro Armut mit Kriminalität verbindet: Aufgrund einer Entscheidung der Regierung sind die während Demon-

strationen von Favela-Bewohnern und -bewohnerinnen begangenen Delikte wie Straßenblockaden oder Zerstörungen von Bussen als „association with drug trafficking“ zu klassifizieren. Dieser Tatbestand sieht eine schwerere Strafe vor als die Begehung einer Sachbeschädigung und schließt die Möglichkeit einer Haftentlassung auf Bewährung aus. Auf diese Weise werden alle Favela-Bewohner/-innen als solidarisch mit den Drogendealern und -dealerinnen eingestuft sowie eine Komplizenschaft hergestellt.⁵³

3. *Allgemeiner Durchsuchungsbefehl (O Mandado de Busca e Apreensão Itinerante ou Genérico)*

Ein anderes Beispiel für die Verformung der strafprozessualen Vorschriften durch die Polizei unter Duldung der Regierung von Rio de Janeiro ist der „general search warrant“. Dieser Durchsuchungsbefehl ist in so allgemeinen Worten gehalten, daß er der Polizei erlaubt, in jedes beliebige Haus innerhalb eines zuvor festgelegten Gebietes einzudringen und es zu durchsuchen. Viele Richterinnen und Richter sind der Meinung, daß sie der Polizei durch Ausstellung eines solchen allgemeinen Durchsuchungsbefehls das Vorgehen gegen Kriminelle in den Favelas bedeutend erleichtern und so entscheidend zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit beitragen können. Auf die Einhaltung der Grundsätze eines fairen Strafverfahrens wird dabei keine Rücksicht genommen.⁵⁴

4. *Straffreiheit*

Einer der Umstände, die die Polizeigewalt am meisten fördern, ist die generelle Straflosigkeit, die für Polizisten herrscht, auch wenn sie schwerste Menschenrechtsverletzungen begehen.⁵⁵ Ursachen hierfür sind eine überlastete Strafjustiz, fehlender Zeugenschutz und

⁵³ Ebd., S. 28.

⁵⁴ Ebd., S. 29ff.

⁵⁵ James Cavallaro, *Police Brutality in Brazil*, 1997, S. 21.

⁵² Caldas/Carvalho (Fn. 12), S. 27.

Zeugenschutz und völlig unzureichende polizeiliche Ermittlungen.⁵⁶ Die Tageszeitung *Jornal do Brasil* berechnete für die Jahre 1995 bis 1998, daß es bei durchschnittlich 92 % aller Mordfälle im Großraum Rio de Janeiro nicht einmal zur Eröffnung eines Gerichtsverfahrens kam.⁵⁷ Zwar muß nach dem Strafgesetz bei einem Mordfall ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren aufgenommen werden, in der Praxis werden aber nur einfache Untersuchungen angestrengt, die ohne richterliche Genehmigung eingestellt werden können.⁵⁸

Eingeleitete Verfahren ziehen sich oft so lange hin, bis die Taten verjährt sind oder die Zeugen sich nicht mehr an den Tathergang erinnern können oder verstorben sind, so daß das allgemeine Interesse an einer Verurteilung der Täter schwindet.⁵⁹ Auch werden Polizeibeamte oft routinemäßig auf Kautions entlassen und nutzen dann die Gelegenheit, mögliche Zeugen einzuschüchtern.⁶⁰

Für die Angehörigen der *Polícia Militar* gibt es, außer bei Vorliegen einer vorsätzlichen Tötung, eine eigene Militärgerichtsbarkeit, die noch aus der Zeit der Militärdiktatur stammt. Die Ermittlungen obliegen der *Polícia Militar* selbst, die fast immer zu dem Ergebnis kommt, daß Tötungsdelikte das Resultat von Schießereien waren und die Täter daher meist straflos davonkommen.⁶¹

VI. Fortschritte

Nachdem Menschenrechtsorganisationen und andere Vertreter/innen der Zivilgesellschaft in den 1990er Jahren mit Nachdruck die Aufdeckung der Fälle forderten,

bei denen Zivilpersonen durch die Polizei zu Tode kamen, wurden ab 1996 in einigen brasilianischen Bundesstaaten Ombudsämter bei der Polizei eingerichtet. Doch nicht alle Ombudsämter können vollkommen unabhängig arbeiten; da die Ombudsämter in der Bevölkerung oft als Teil des Polizeiapparates wahrgenommen werden, wird ihnen meist nicht das erforderliche Vertrauen entgegengebracht.⁶²

Im Bundesstaat Rio de Janeiro kam es bis zum Jahre 2000 infolge von Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der Polizei zu einem Rückgang der Morde durch Polizeigewalt. Nach der Entlassung des Staatssekretärs für öffentliche Sicherheit, *Luiz Eduardo Soares*, ging man aber wieder zu der alten Politik der Konfrontation über, so daß die Zahl der ermordeten Bürgerinnen und Bürger von 427 im Jahre 2000 auf 1195 im Jahre 2003 anstieg.⁶³

Die seit 2003 amtierende Regierung *Lula* arbeitet an einem Plan für die öffentliche Sicherheit, der eine enge Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei, den Polizeieinheiten der Länder und den Sicherheitskräften der Kommunen ermöglichen soll.⁶⁴ Außerdem soll der Schußwaffengebrauch der Polizei stärker überwacht, einheitliche Rechtsverordnungen für alle Polizeieinheiten geschaffen, der Armee die Kompetenz über die Militärpolizei entzogen und die Unabhängigkeit von gerichtsmedizinischen Instituten und anderen Sachverständigenorganen erlangt werden.⁶⁵ Diesem Projekt steht allerdings entgegen, daß Militär- und Zivilpolizei in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen und eine vom Bund initiierte Intervention in den Ländern nur in Ausnahmen möglich ist.⁶⁶ Bis 2004 erfüllte der Plan nicht die an ihn gestellten Erwartungen, da er nur in we-

⁵⁶ Weis (Fn. 10), S. 201.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Brasiliens tödliche Waffe: Polizeigewalt und außergerichtliche Hinrichtungen (Fn. 9).

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ *Caldas/Carvalho* (Fn. 12), S. 57.

⁶¹ *Cavallaro* (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 21f.

⁶² Brasiliens tödliche Waffe: Polizeigewalt und außergerichtliche Hinrichtungen (Fn. 9).

⁶³ *Caldas/Carvalho* (Fn. 12), S. 19.

⁶⁴ Brasiliens tödliche Waffe: Polizeigewalt und außergerichtliche Hinrichtungen (Fn. 9).

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Ebd.

nigen Bundesstaaten in seinen Kernpunkten übernommen worden war.⁶⁷

Inzwischen gibt es Ansätze, dem Problem der Todesschwadronen Einhalt zu gebieten. Beispielsweise löste im Bundesstaat Bahia eine Einsatztruppe der dortigen Regierung mehrere Todesschwadronen auf und ordnete Bundesrichter die Auflösung der paramilitärisch strukturierten polizeilichen Wohlfahrtsorganisation Scuderie Detective Le Cocq an, die mit dem organisierten Verbrechen und Korruption in Espiritu Santo in Verbindung gebracht wurde.⁶⁸

Als Reaktion auf die kritischen Empfehlungen des UN-Sonderberichterstatters über Folter, Nigel Rodley, der Brasilien im Jahre 2000 besuchte, startete die brasilianische Regierung eine erste nationale Kampagne gegen Folter mittels der Einrichtung von Krisentelefonen für Beschwerden aus der Bevölkerung und der Ausstrahlung von Fernsehspots.⁶⁹ Zu einem späteren Zeitpunkt kritisierte der UN-Sonderberichterstatter über Folter (dann Theo van Boven) die Kampagne als nicht ausreichend.⁷⁰

VII. Brasilien und die internationalen Menschenrechtsschutzsysteme

Die durch Polizeikräfte verübte Gewalt fand nach Ende der Militärherrschaft zunächst weniger nationale und internationale Beachtung, da sie sich im allgemeinen nicht mehr gegen politische Gegner richtete.⁷¹ In den letzten Jahren wurde dieser Problematik wieder mehr Aufmerksamkeit zugewandt, zum einen durch die Öffentlichkeitsarbeit von Menschenrechtsorganisationen wie Justiça Global, zum anderen durch Brasiliens Ratifizierung zahlreicher internationaler Menschenrechtsabkommen.

Die brasilianische Militärregierung hatte sich gegen die Ratifizierung von internationalen Menschenrechtsabkommen und die Anerkennung der Zuständigkeit von internationalen Überwachungsorganen gesperrt; sie hatte lediglich 1968 das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁷² (CERD) und 1984 das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau⁷³ (CEDAW) ratifiziert. Die Ratifizierung oder der Beitritt zu anderen wichtigen Menschenrechtsverträgen erfolgte erst nach der Rückkehr zur Demokratie. So wurden die Ratifikations- oder Beitrittsurkunden u.a. zu folgenden Verträgen hinterlegt: am 20. Juli 1989 zum Interamerikanischen Übereinkommen zur Vorbeugung und Bestrafung von Folter⁷⁴; am 28. September 1989 zum CAT⁷⁵; am 24. Januar 1992 zu den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁷⁶ (IPwskR); am 25. September 1992 zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte⁷⁷ (AMRK). Damit erfolgten die Ratifizierungen bzw. der Beitritt durch Brasilien selbst im Vergleich zu den meisten seiner lateinamerikanischen Nachbarländern relativ spät.

1. Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen

Bis vor wenigen Jahren war die Zusammenarbeit Brasiliens mit den internationalen Menschenrechtsüberwachungsorganen sehr zurückhaltend. Beispielsweise erkannte Brasilien die in manchen Verträgen fakultativ vorgesehenen Individualbeschwerden nur nach zwei Verträgen und erst Mitte des Jahres 2002 an: nach Art. 14

⁶⁷ Amnesty international (Fn. 11), S. 185.

⁶⁸ Ebd., S. 186.

⁶⁹ Carvalho (Fn. 36), S. 33f.

⁷⁰ UN-Dok. E/CN.4/2004/56/Add.3, Nr. 21ff.

⁷¹ Madlener (Fn. 3), S. 110.

⁷² Vom 21. Dez. 1965, UNTS Bd. 660, S. 195.

⁷³ Vom 18. Dez. 1979, UNTS Bd. 1249, S. 13.

⁷⁴ Vom 9. Dez. 1985, OAS TS No. 67.

⁷⁵ Oben Fn. 35.

⁷⁶ Beide vom 16. Dez. 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, u. Bd. 993, S. 3.

⁷⁷ „Pact of San José, Costa Rica“ vom 22. Nov. 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123.

CERD und nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW⁷⁸. Die in den UN-Menschenrechtsverträgen obligatorisch vorgeschriebenen Staatenberichte über die Maßnahmen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Abkommen getroffen werden, wurden meist nicht fristgerecht fertiggestellt. So bestand vor Abgabe des 15. Berichts⁷⁹ nach Art. 9 CERD Ende 1995 eine neunjährige Kommunikationspause zwischen Brasilien und dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung.

Schon mehrmals befaßte sich die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mit Brasilien. So wurde z.B. im Rahmen ihrer 58. Sitzung am 16. April 2002 in Genf ein von Justiça Global und der irischen Menschenrechtsorganisation Front Line erstellter Bericht zu Übergriffen gegen und Einschüchterungen von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern vorgestellt.⁸⁰

Im Folgenden soll es um die Besuche der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission und die Staatenberichtsverfahren vor den Vertragsorganen gehen.

a. Sonderberichterstatter

Bis 2002 konzentrierte sich die Zusammenarbeit Brasiliens mit den Vereinten Nationen (UN) auf die Kooperation mit den Sonderberichterstattern der UN-Menschenrechtskommission. Für die vorliegende Thematik besonders hervorzuheben sind die nachfolgend genannten Besuche:

Nigel Rodley, der damalige Sonderberichterstatter über Folter, besuchte Brasilien im August/September 2000. In seinem Ende März 2001 veröffentlichten Bericht⁸¹ forderte er u.a. eine unmißverständliche Er-

klärung der Regierung, keine Form von Folter oder anderer Mißhandlungen durch öffentliche Beamte oder Gefängnispersonal zu dulden. Um solche Erklärungen glaubhaft zu machen, müsse die Praxis der Straflosigkeit enden und unangekündigte Besuche in Polizeistationen und Gefängnissen durchgeführt werden.

Vom 16. September bis 8. Oktober 2003 stattete die Sonderberichterstatterin für summarische, willkürliche und außergerichtliche Hinrichtungen, *Asma Jahangir*, Brasilien einen Besuch ab. Sie bereiste mehrere Bundesstaaten, um mit Angehörigen der Opfer, politischen Organisationen, Vertretern und Vertreterinnen der Polizei, Justiz und Politik zu sprechen und sich ein Bild über die Situation im Land machen zu können. Dabei mußte sie feststellen, daß die politischen Entscheidungsträger/innen nur auf die Hälfte ihrer insgesamt 29 Nachfragen zu Zwischenfällen antworteten.

In ihrem Anfang 2004 veröffentlichten Bericht⁸² zeigt sich die Sonderberichterstatterin erschüttert über die vielfachen Informationen über Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte und betont, daß eine Demokratie auch in der Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze besteht, wozu der staatliche Schutz der Bürgerinnen und Bürger, die Verfolgung von Straftaten und die ordnungsgemäße Durchführung von Gerichtsverfahren gehören. In ihrem Bericht sind eine Reihe von Empfehlungen enthalten, darunter vor allem Maßnahmen zur Beendigung der Straffreiheit, zur Reform des Justizsystems, zur Suspendierung von Polizeibeamten und -beamtinnen bis zum Abschluß von gegen sie eingeleiteten Gerichtsverfahren, zum Training im Bereich der Menschenrechte für öffentliche Bedienstete und zur Einführung einer Datenbank über begangene Menschenrechtsverletzungen. Die Regierung solle den Schutz gegen außergerichtliche Hinrichtungen ausbauen, Opfer von Todesdrohungen unter Schutz

⁷⁸ Fakultativprotokoll vom 6. Okt. 1999, UN-Dok. A/RES/54/4, Annex.

⁷⁹ UN-Dok. CERD/C/263/Add.10.

⁸⁰ *Front Line/Global Justice* (Fn. 50).

⁸¹ UN-Dok. E/CN.4/2001/66/Add.2.

⁸² UN-Dok. E/CN.4/2004/7/Add.3.

stellen und Zeugenschutzprogramme erweitern.

Vom 13. bis 25. Oktober 2004 besuchte der Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, *Leandro Despouy*, Brasilien. In seinem Bericht⁸³ stellt er fest, daß das Justizsystem extrem langsam und daher oft ineffektiv ist. Der Zugang zur Justiz ist insbesondere für von der Gesellschaft aus sozialen, wirtschaftlich oder kulturellen Gründen ausgeschlossene Gruppen nicht oder nur unzureichend gegeben. Auch sind Richter, Richterinnen, Anwälte und Anwältinnen oft Gewalt und Drohungen ausgesetzt, insbesondere im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität. In vielen Städten wird die Unabhängigkeit der Justiz durch Verbindungen zwischen der Richterschaft und politischen und wirtschaftlichen Eliten in Frage gestellt, was den hohen Anteil der Straflosigkeit erklärt. Besorgniserregend ist die Situation von Kindern und Jugendlichen: Sexualverbrechen gegen sie werden nicht verfolgt und oft sind Angehörige des Justizapparates in diese Verbrechen involviert.

Vom 17. bis 25. Oktober 2005 besuchte der Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassen diskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz, *Doudou Diène*, Brasilien. Zweck seines Besuchs war u.a., die Fortschritte zu evaluieren, die Brasilien in der Implementierung der Empfehlungen seines Vorgängers, *Maurice Glèlè-Ahanhanzo*, die dieser nach seinem Besuch im Juni 1995 in seinem Bericht⁸⁴ geäußert hatte, machte.

b. Staatenberichtsverfahren

Erst- und Zweitbericht nach Art. 40 IPbpr

Über den Erstbericht Brasiliens⁸⁵ bezüglich der Verwirklichung der Bestimmungen des Internationalen Paktes über bürgerliche

und politische Rechte nach Art. 40 IPbpr war 1996 beraten worden.

Damals hatte sich der Menschenrechtsausschuß (MRA) sehr besorgt über die menschenrechtliche Lage in Brasilien gezeigt, insbesondere über die willkürlichen und außergerichtlichen Hinrichtungen durch Sicherheitskräfte und Todesschwadronen sowie die Militärpolizei, deren Gewalt sich oft gegen die verletzlichen Gruppen der Gesellschaft, wie Straßenkinder, Landlose und Angehörige der indigenen Bevölkerung, richtet.⁸⁶

Auch wurde die Situation in den überfüllten Gefängnissen, in denen es oft zu Folter und Gewalt kommt, als unhaltbar eingestuft und willkürliche Freiheitsberaubung angeprangert. Der MRA bedauerte sehr, daß diese schwersten Menschenrechtsverletzungen nur selten untersucht werden und die Täter, unter ihnen auch Mitglieder der Sicherheitskräfte, in den meisten Fällen straflos ausgehen. In diesen Fällen werden Zeugen oft bedroht und eingeschüchtert. Auch die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz, die gemäß Art. 14 IPbpr zu gewährleisten ist, ist angesichts der Drohungen gegen Angehörige der Justiz nicht gegeben. Weiter kritisierte der Ausschuß die Praxis, wegen Menschenrechtsverletzungen angeklagte Angehörige der Militärpolizei vor Militärgerichten, anstatt vor den ordentlichen Gerichten, anzuklagen. Als eines der Hindernisse, die grundlegenden Rechte des Paktes zu gewährleisten, wurde der immense Unterschied der Verteilung des Reichtums zwischen den unterschiedlichen Schichten der Gesellschaft genannt.

In seinen Empfehlungen gab der MRA der brasilianischen Regierung nachdrücklich zu verstehen, daß unverzüglich effektive Anstrengungen unternommen werden müssen, um die von Sicherheitskräften begangenen Menschenrechtsverletzungen, insbesondere außergerichtliche Hinrichtungen, Folter, exzessive Gewaltanwendung und Freiheitsberaubung zu vermei-

⁸³ UN-Dok. E/CN.4/2005/60/Add.3.

⁸⁴ UN-Dok. E/CN.4/1996/72/Add.1.

⁸⁵ UN-Dok. CCPR/C/81/Add.6.

⁸⁶ Siehe UN-Dok. A/51/40 I, Nr. 306ff.

den und zu bekämpfen. Dazu sollten Unterrichts im Bereich der Menschenrechte für die Angehörigen der Sicherheitskräfte und der Justiz sowie die Verringerung der Straflosigkeit zählen. Menschenrechtsverletzungen müssen angemessen bestraft und die Opfer angemessen entschädigt werden. Wenn Angehörige der Sicherheitskräfte involviert sind, muß die Ermittlung einem unabhängigen Gremium obliegen und nicht den Sicherheitskräften selbst. Gemäß Art. 10 IPbPR müssen alle Gefangenen mit Würde und Menschlichkeit behandelt werden.

Während seiner 85. Tagung (17. Oktober bis 3. November 2005) beriet der MRA über den zweiten Staatenbericht Brasiliens⁸⁷.

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁸⁸ zu diesem Zweitbericht, der den Zeitraum von 1994 bis 2004 umfaßt, hob der MRA einige positive Aspekte hervor, so die Einrichtung von Ombudsamtern bei der Polizei oder einen Plan gegen Gewalt auf dem Land. Zwar sind nun Programme zur Ausbildung im Bereich der Menschenrechte vorhanden, doch angesichts fehlender Statistiken können deren Auswirkungen nur unzureichend evaluiert werden. Der MRA begrüßt auch die Einrichtung eines Sekretariats für Menschenrechte, bedauert jedoch die Absicht, daß demnächst die Mittel für diese Einrichtung gekürzt werden sollen. Zur Kenntnis genommen wurden die Bemühungen, das Justizsystem zu reformieren und seine Effizienz zu steigern, dennoch bleiben Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz und der Korruption. Zudem wird bemängelt, daß die Aktivitäten der Militärpolizei immer noch nicht der Überwachung der Zivilgerichte unterstehen.

Hinsichtlich der außergerichtlichen Hinrichtungen von Verdächtigen durch Sicherheitskräfte, des Gebrauchs von Folter, um Geständnisse zu erwirken, der Miß-

handlung von Gefangenen in Polizeigewahrsam, der immer noch weitverbreiteten Straflosigkeit und der unmenschlichen Verhältnisse in den Gefängnissen ist der Ausschuß allerdings nach wie vor sehr besorgt. Anlaß zur Sorge bereiten dem MRA auch die Berichte über Mord und Drohungen gegen Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen, Zeugen und Zeuginnen, Richter und Richterinnen und gegen Angehörige der Polizeiombudsämter.

Um diesen Menschenrechtsverletzungen ein Ende zu bereiten, empfiehlt der Ausschuß strenge Maßnahmen, wobei im wesentlichen die Empfehlungen von 1996 wiederholt und betont werden. Es wird auch auf die Beachtung der Empfehlungen der UN-Sonderberichterstatter über Folter, für summarische, willkürliche und außergerichtliche Hinrichtungen und für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten in ihren Berichten über Brasilien verwiesen.

Erstbericht nach Art. 19 CAT

Im Mai 2001 prüfte der Ausschuß gegen Folter den Erstbericht Brasiliens⁸⁹, der gemäß Art. 19 Abs. 1 CAT obligatorisch nach einem Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens einzureichen gewesen wäre, den Brasilien allerdings erst mit einer Verspätung von zehn Jahren vorgelegt hat.

Trotz dieser erheblichen Verzögerung zeigte sich der Ausschuß gegen Folter erfreut über den Eingang des Berichts und lobte dessen aufrichtigen und selbstkritischen Charakter.⁹⁰ In den meisten Punkten stimmen die Schlußfolgerungen des Ausschusses mit denen des Sonderberichterstatters über Folter überein. Eine Reihe von Maßnahmen gegen Folter, die der brasilianische Staat eingeleitet hatte, wurde positiv hervorgehoben. Doch bedauert der Ausschuß, daß in Brasilien nach wie

⁸⁷ UN-Dok. CCPR/C/BRA/2004/2.

⁸⁸ UN-Dok. CCPR/C/BRA/CO/2.

⁸⁹ UN-Dok. CAT/C/9/Add.16.

⁹⁰ Siehe Conclusions and Recommendations, UN-Dok. A/56/44, Nr. 115-120.

vor eine Kultur bestehe, die Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen in Polizeiwachen, Gefängnissen und zum Militär gehörenden Einrichtungen sowie die Straflosigkeit der hierfür Verantwortlichen akzeptiere. Anlaß zur Sorge bieten weiterhin die unhaltbaren hygienischen und sozialen Verhältnisse in den überfüllten Gefängnissen. Zu der Überlastung der Gefängnisse tragen auch die überlangen Haftzeiten vor Prozeßöffnung und Prozeßverzögerungen bei. Der Ausschuß hält weiter fest, daß der weitverbreiteten Straflosigkeit auch die Kompetenz der Polizei, bei Verdacht auf Folter durch Polizeibeamte und -beamtinnen selbst zu ermitteln, zuträglich ist. Zudem wird bedauert, daß das Recht der Folteropfer auf Entschädigung, wie in Art. 14 CAT vorgesehen, nicht gewährleistet ist.

2. *Das Interamerikanische Menschenrechtssystem*

In den letzten Jahren nehmen insbesondere brasilianische Nichtregierungsorganisationen das in Art. 44ff. AMRK⁹¹ vorgesehene Beschwerdeverfahren in Anspruch. In den Jahresberichten der Interamerikanischen Menschenrechtskommission wurden von 1997 bis 2004 16 Petitionen für zulässig befunden und 11 für begründet erklärt. In fast allen diesen Fällen wurde eine Verletzung von Art. 8 (Recht auf ein faires Verfahren) und 25 AMRK (Recht auf gerichtlichen Schutz) durch Brasilien festgestellt. Außerdem kam es zum Teil zu einer Verletzung der Art. 4 (Recht auf Leben), Art. 5 (Recht auf körperliche und geistige und moralische Unversehrtheit;

Recht auf menschliche Behandlung), Art. 11 (Schutz der Ehre und Würde) und Art. 19 AMRK (Rechte des Kindes), jeweils in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 AMRK (Verpflichtung, die Konventionsrechte zu achten und zu garantieren).

Beispielsweise hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission in ihrem Jahresbericht 2003⁹² zwei Beschwerden gegen Brasilien für zulässig erklärt⁹³. In einer weiteren Sache entschied die Menschenrechtskommission über die Begründetheit: In diesem Fall ging es hauptsächlich um einen Vorfall, bei dem etwa 50 Gefangene in einer Einzelzelle inhaftiert waren, in die Tränengas geleitet wurde, so daß 18 Personen erstickten. Es wurde eine Verletzung der Art. I (Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit) und Art. XVIII (Recht auf ein faires Verfahren) der Amerikanischen Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen sowie Art. 8 und 25 AMRK festgestellt.⁹⁴

Am 3. Dezember 1998 erkannte Brasilien die Zuständigkeit des Interamerikanischen Gerichtshofes an, Individualbeschwerden anzunehmen, die ihm von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission oder den Vertragsstaaten vorgelegt werden können.

Im Fall *Gefängnis Urso Branco* ordnete der Gerichtshof gemäß Art. 63 Abs. 2 AMRK vorläufige Maßnahmen an, die notwendig sind, um effizient das Leben und die körperliche Unversehrtheit von allen in diesem Gefängnis Inhaftierten zu schützen. Außerdem wurde der brasilianische Staat u.a. dazu verpflichtet, die Haftbedingungen an internationale Normen anzupassen, dem Gerichtshof eine Liste mit den Angaben über alle Inhaftierten zukommen zu lassen und den Gerichtshof alle zwei

⁹¹ Bzw. das in Art. 20 lit. b des Statuts der Interamerikanischen Menschenrechtskommission in bezug auf die Amerikanische Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen von 1948 (beide Dokumente abgedruckt in: OAS, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OAS-Dok. OAS/Ser.L/V/1.4 Rev.9, 2003, S. 19ff. u. 137ff.) vorgesehene Verfahren, soweit Sachverhalte betroffen sind, die vor dem Beitritt Brasiliens zur AMRK im Jahre 1992 erfolgten.

⁹² Dok. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 2.

⁹³ Siehe *El Dorado dos Carajás ./. Brazil*, Petition 11.820, Report N° 4/03, 20. Febr. 2003; *Aristeu Guida da Silva ./. Brazil*, Petition 12.213, Report N° 73/03, 22. Okt. 2003.

⁹⁴ Siehe *Parque São Lucas ./. Brazil*, Petition 10.301, Report N° 40/03, 8. Okt. 2003.

Monate über die getroffenen Maßnahmen zu informieren.⁹⁵

Bislang nahm der Gerichtshof zwei weitere Fälle gegen Brasilien entgegen: Im Oktober 2004 einen Fall, dem die Ermordung des Patienten *Damião Ximenes Lopes* in der Psychiatrie zugrunde lag⁹⁶ und am 13. Januar 2005 einen Fall, bei dem es um die Ermordung des Menschenrechtsanwalts *Gilson Nogueira de Carvalho* ging.⁹⁷ Über beide Fälle ist noch nicht entschieden worden.

VIII. Fazit und Ausblick

Insbesondere bei einem Vergleich der Empfehlungen des MRA von 1996 und 2005 zeigt sich, daß die brasilianische Regierung zwar einige der Empfehlungen von 1996 aufgenommen und versucht hat, diese umzusetzen; der erwartete Erfolg ist jedoch bislang noch nicht oder nicht vollständig eingetreten. Es bestehen auch Zweifel daran, wie ernsthaft die Bemühungen der Regierung sind, wie am Beispiel der Etatkürzung für das gerade erst eingerichtet Sekretariat für Menschenrechte oder an der Nichteinhaltung der Fristen für die Staatenberichte deutlich wird. Immerhin scheint sich Brasiliens Regierung der Probleme bewußt geworden zu sein.

Die Praxis der außergerichtlichen Hinrichtungen und exzessiven Gewaltanwendung läßt sich schwerlich allein durch die Mittel, die der Regierung zur Verfügung stehen, unterbinden. Wie der Fall *Herzog* zeigt, muß die Vergangenheit insbesondere auch in den Reihen der Armee aufgearbeitet werden und Angehörige des Mili-

tärs im Bereich der Menschenrechte geschult werden.

Zusätzlich bedarf es eines Bewußtseinswandels in der Gesellschaft, da die Probleme nur unter Einbeziehung aller Beteiligten gelöst werden können. Die Gesellschaft hat sehr unter der allgegenwärtigen Kriminalität zu leiden, was das Verlangen nach einer starken Polizeigewalt verständlich macht. Jedoch müssen die überkommenen Vorstellungen überwunden werden, wonach gesellschaftliche Randgruppen pauschal diskriminiert und in Zusammenhang mit Kriminalität gebracht werden. Eine Kriminalitätsbekämpfung, die fast ausschließlich auf der exzessiven Anwendung von Gewalt basiert, provoziert wieder neue Gewalt und kann keine Lösung sein. Vielmehr bedarf es einer Auseinandersetzung mit den Problemen, die in einer Gesellschaft mit großen wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden bestehen.

Durch die Veröffentlichung von Berichten über die von Ordnungskräften begangenen Straftaten durch Menschenrechtsorganisationen ist ein erster Schritt getan, um die Gesellschaft zu informieren und einen Bewußtseinswandel einzuleiten. Darüber hinaus sollten sich die Bildungs- und Informationsmaßnahmen im Bereich der Menschenrechte nicht nur auf die Ordnungskräfte beschränken sondern sollten in verschiedenen Bereichen, z.B. schon in den Schulen, ansetzen. Auf diese Weise könnte man dem großen Rückhalt, den das gewalttätige Vorgehen der Ordnungskräfte in Teilen der Gesellschaft hat, entgegenwirken.

⁹⁵ Die Verfügungen des Gerichtshofs in diesem Fall, *Gefängnis Urso Branco*, sind abrufbar unter: www.corteidh.or.cr/serie_ing/index.html#urso (zuletzt besucht am 19. Nov. 2005).

⁹⁶ Report N° 38/02, 9. Okt. 2002, abrufbar unter: www.cidh.oas.org/annualrep/2002eng/Brazil.12237.htm (zuletzt besucht am 25. Okt. 2005).

⁹⁷ Report N° 61/00, 3. Okt. 2000, abrufbar unter: www.cidh.oas.org/annualrep/2000eng/ChapterIII/Admissible/Brazil/12.058.htm (zuletzt besucht am 25. Okt. 2005).



I. Geschichte und Weg in den Europarat

Die älteste bekannte Siedlung Schwedens stammt aus der letzten Eiszeit um 12.000 v. Chr. Von 8. bis 6. v. Chr. wurde Schweden nach und nach von einwandernden Stämmen besiedelt. Während der älteren Eiszeit (500 v. Chr. bis 400 n. Chr.), der Völkerwanderungszeit (400-550) und der sich anschließenden Vendelzeit (550-800) wurden diese Stämme in Schweden sesshaft.

1. Die Wikinger Zeit und Christianisierung (800-1200)

In der Folgezeit begann die Staatswerdung Schwedens mit einem Reichs- und Handelszentrum in Mittelschweden. Die Wikingerzeit (800-1060) war von einer ersten starken Expansion des Landes geprägt. Die Wikinger erschlossen Schweden und führten bis weit in das heutige Rußland hinein, wo sie Handelsverbindungen mit Byzanz und der arabischen Welt errichteten. Außerdem wurde Finnland nach mehreren Kreuzzügen im 12. und 13. Jahrhundert von Schweden eingenommen. Etwa 800 hatte die Christianisierung der Wikinger begonnen, die mit der Errichtung des Erzbischofstums Uppsala im Jahr 1164 beendet war. Durch die Missionstätigkeit wurden die Wikinger sesshaft und etablierten Anfang des 11. Jahrhunderts die christliche Königswürde. Der erste christliche König *Olof Skötkonung* (995-1022) wurde nahe Uppsala gewählt und durch den Erzbischof von Uppsala gekrönt. Seine königliche Machtbefugnis war instabil und nur von regionaler Bedeutung.

2. Die Gründung des Königreichs und die Hansezeit (1050-1389)

Zu Beginn des 11. Jahrhunderts wurden die Grundlagen für das spätere schwedische Reich gelegt. Die ehemals selbständigen Landschaften gingen in einer neuen Einheit auf. Schweden war fortan ein loser Verbund selbständiger Landschaften (administrative Einheiten) mit eigenem Thing (Rechtsordnung basierend auf Stämmen und Familienverbänden), Rechtssprechern und Gesetzen. Zusammengehalten wurden diese durch den König.

Ab der Mitte des 12. Jahrhunderts schwächten Rebellionen und Thronstreitigkeiten zwischen zwei Geschlechtern das Land. Erst König *Birger Jarl* (1250-66) gewann an Einfluß und setzte weitreichende wirtschaftliche, politische und soziale Reformen durch. Er gründete 1252 die Stadt Stockholm, schloß Handelsverträge mit Lübeck und Hamburg und förderte die Wirtschaft. Im 14. Jahrhundert wuchs der Handel mit deutschen Städten weiter, und bis Mitte des 16. Jahrhunderts beherrschte die Hanse den Handel in Schweden. Durch die Einführung einer Provinzialverwaltung konnte König *Birger Jarl* die Interessen einer Zentralmacht ernsthaft geltend machen und für das gesamte Reich gültige Gesetze und Verordnungen durchsetzen. Der König veröffentlichte Erlasse und Bestimmungen und hatte das Recht, Befehl und Gehorsam zu verlangen. Ferner erließen er und sein Sohn König *Magnus Birgersson Ladulås* (1275-90) diverse Landfriedensgesetze. Ein Dekret aus dem Jahr 1280 ermöglichte die Entstehung eines weltlichen Adelsstandes und die Organisation der Gesellschaft nach feudalem Muster. Ein

Reichsrat aus Mitgliedern der Kirche und des Hochadels wurde zur festen Institution neben dem König. An die Stelle der verschiedenen Landfriedensgesetze trat 1350 ein im ganzen Reich geltendes Recht, daß als erste geschriebene Verfassung Schwedens zu bezeichnen ist. Es beinhaltete u.a. grundlegende Bestimmungen über die Wahl des Königs, bezüglich seiner Befugnisse und der des Reichsrates sowie Vorschriften über die Staatsform.

3. Die Kalmarer Union (1397-1521)

Durch die Vereinigung der drei Königreiche Dänemark, Norwegen und Schweden inklusive Finnland wurde Ende des 14. Jahrhunderts die sogenannte Kalmarer Union geschlossen, in der die drei Länder denselben König bzw. dieselbe Königin mit Sitz in Dänemark anerkannten. Das Ziel der Union war nicht die Schaffung eines einzigen Staates mit einer starken Monarchie, sondern die Gründung einer Konföderation bzw. Personalunion. Jedes Königreich behielt die eigenen Gesetze und die eigene herrschende Führungsschicht. Sie agierten jedoch gemeinsam hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik und teilten sich einen Monarchen.

Die gesamte Unionszeit war durch Konflikte zwischen der königlichen Zentralmacht und dem Adel geprägt. Die Politik der Monarchie zielte in Schweden auf die Begrenzung und Zurückdrängung des Adels. Der Reichsrat wurde entmachtet und eine zentralisierte Verwaltung aufgebaut. Unionskönig *Erik VIII.* (1412-1439) versuchte in Schweden mit Hilfe der Bürger und Bauern die zentrale Macht gegen den Adel zu verstärken, was in den 30er Jahren des 15. Jahrhunderts zum Entstehen eines schwedischen Reichstags bestehend aus vier Ständen (Adel, Geistliche, Bürger und Bauern) führte. Der schwedische Adel hingegen strebte nach der nationalen Einheit des Landes und wollte die an die Hanse gekoppelten wirtschaftlichen Interessen sichern.

Nach dem sogenannten Stockholmer Blutbad von 1520, mit dem der dänische Uni-

onskönig *Christian II.* (1513-21) die Opposition bekämpfen wollte, begann unter der Führung des schwedischen Adligen *Gustav Wasa* ein Aufstand, der die Kalmarer Union für Schweden (und für Finnland) beendete. Der Unionskönig *Christian II.* wurde 1521 in Schweden abgesetzt, *Gustav Wasa* ergriff die Macht im Land und wurde 1523 vom Reichstag zum neuen schwedischen König gewählt. Die dänisch-norwegische Personalunion blieb bis 1814 erhalten.

4. Von der Wasa-Zeit zur Großmachtpolitik (1523-1719)

König *Gustav I. Wasa* (1523-1560) begründete den neuzeitlichen schwedischen Nationalstaat mit Zentralregierung, stehendem Heer, Finanzverwaltung, Erbmonarchie statt Wahlkönigtum und dem König als Oberhaupt der protestantischen Kirche. Der in vier Stände gegliederte Reichstag wurde 1561 zum ständigen Verfassungsgorgan.

Unter dem Geschlecht der *Wasa* wurde Schweden im 17. Jahrhundert zu einer europäischen Großmacht und übernahm die weitgehende Vorherrschaft im Ostseeraum. Deshalb war Schweden im 17. Jahrhundert und Anfang des 18. Jahrhunderts fortwährend in Kriege verwickelt. Es griff erfolgreich auf der Seite der Protestanten in den Dreißigjährigen Krieg (1618-48) ein und wurde nach dem westfälischen Frieden von 1648 gemeinsam mit Frankreich zu einer der Garantiemächte für den europäischen Frieden.

Die Krone verwandte viel Energie darauf, die Macht des Adels zu begrenzen. Jegliche Versuche des Adels, die Macht des Reichsrates wieder herzustellen schlugen bis in die 1630er Jahre fehl. Erst nach dem Tod von König *Gustav II. Adolf* (1611-1632) im Jahr 1632 und wegen der anfänglichen Unmündigkeit seiner Nachfolgerin Königin *Christina I.* (1632-1654) konnte der Hochadel 1634 eine neue Verfassung etablieren. Sie bestätigte und bekräftigte die zentrale Rolle des Reichsrates und enthielt Vorschriften sowie Bestimmungen über die Verwaltungsbehörden, die zu einem Aus-

bau des schwedischen Verwaltungsapparats führten. Die Regierungsgewalt wurde an fünf Reichsbeamte, die Mitglieder des Reichsrates waren, übergeben. Die Verfassung enthielt keine Passagen über die Rechte des Reichstags, sondern nur über dessen Zusammensetzung. Außerdem verringerte sie die Notwendigkeit für Zusammenkünfte des Reichstags.

Keiner der folgenden Könige fühlte sich an diese Regierungsform gebunden und König *Karl XI.* (1660-1697) beendete sie im Jahr 1680. Formal wurde die Verfassung im selben Jahr durch den Reichstag aufgehoben. Die verfassungsmäßige Staatsform mußte der Alleinherrschaft des Regenten weichen. Er ersetzte den Reichsrat durch einem ihm in allen Belangen untergeordneten Rat. Außerdem führte der Reichstag eine vollständige Rücknahme der vorher an den Adel verschenkten Krongüter durch. Damit gelang es dem Monarchen, die politische Macht des Adels auszuschalten und ihn zu einem Beamtenadel zu degradieren, der ihm in allen Belangen unterstand. Die Position des Reichstags wurde in den folgenden Jahren ebenfalls geschwächt.

Schweden fehlte es an Wirtschaftskraft und Bevölkerungsstärke, um seine Stellung als europäische Großmacht dauerhaft behaupten zu können. Im Nordischen Krieg von 1700 bis 1721 kämpften erst König *Karl XII.* (1697-1718), dann Königin *Ulrike I. Eleonore* (1780-1720) und anschließend König *Friedrich I.* (1720-1751) gegen Dänemark, Preußen, Polen und Rußland. Nach anfänglichen Gewinnen verlor Schweden den Krieg. Der Friede von Nystad 1721 beendete die schwedische Großmachtzeit. Das schwedische Territorium wurde weitgehend auf die Gebiete des heutigen Schwedens und Finnlands reduziert.

5. *Die Freiheitszeit und die Gustaviansche Epoche (1719-1809)*

Der Tod König *Karls XII.* im Jahr 1719 bedeutete nicht nur das Ende der Großmachtstellung, sondern auch das der absoluten Monarchie. Während der sogenann-

ten Freiheitszeit von 1719 bis 1772 entwickelte sich ein parlamentarisches Regierungssystem. Die in den Jahren 1719 und 1720 vom Reichstag und Reichsrat durchgeführten Verfassungsreformen etablierten eine konstitutionelle Staatsform mit Gewaltenteilung zwischen dem König, dem Reichsrat und dem Reichstag. Der Reichstag (das Parlament) wurde das dominierende Staatsorgan inklusive Gesetzgebung. Mitglieder des Reichstags stellten die Minister des Reichsrats (die Regierung), der seinerseits dem Reichstag gegenüber verantwortlich war. Im Rahmen dieser Verfassung entwickelte sich bereits Ende der 40er Jahre des 18. Jahrhunderts das erste schwedische Parteiensystem. Anfangs bestand es aus zwei Parteien, den Hüten und den Kappen. In dieser Zeit kam die Aufklärung nach Schweden. Sowohl die Pressefreiheit als auch das sogenannte Öffentlichkeitsprinzip wurde im Jahr 1766 eingeführt.

In der sogenannten Gustavianischen Zeit von 1772–1809 wurde die parlamentarische Regierungsform beendet, und es begann eine Periode des Absolutismus. Da sich die Gegensätze im Reichstag zwischen Adel und den anderen Ständen immer stärker vertieft hatten, gelang es König *Gustav III.* (1771-1792) im Jahr 1772 mittels eines unblutigen Staatsstreichs, die Rechte des Reichstags zu beschränken. Durch eine Verfassungsänderung im Jahr 1789 führte er die Regierungsmacht des Königs wieder ein, beschnitt die Stellung der Stände und hob den Reichsrat auf.

6. *Das 19. Jahrhundert - Die Politik der Neutralität*

Nach der Niederlage im schwedisch-russischen Krieg (1808-1809) verlor Schweden Finnland, das mehr als 600 Jahre zu Schweden gehört hatte, 1809 an Rußland und ebenso die letzten Gebiete in Norddeutschland. Dies hatte die Absetzung von König *Gustav IV. Adolf* (1792-1809) zur Folge. Eine neue Regierungsform im selben Jahr schrieb die Gewaltenteilung zwischen Regierungsmacht (König), Gesetzgebung

(Reichstag) und Rechtsprechung (Gerichtshöfe) vor. Der König sollte das Reich allein regieren, allerdings mußte der neuentstandene Staatsrat (ehemals Reichsrat) alle seine Beschlüsse anerkennen. Der Reichstag teilte sich mit dem Monarchen die gesetzgebende Macht, jedoch war ersterer allein für die Steuergesetzgebung und den Staatshaushalt zuständig und kontrollierte die Regierung. Die Gerichte und die öffentliche Verwaltung erhielten eine unabhängige Stellung. Ebenso wurde die Person des Ombudsmannes des Reichstags eingeführt, der die Interessen der Bürger gegenüber den Behörden schützen sollte. Außerdem wurden drei Grundgesetze erlassen, die Reichstagsgeschäftsordnung von 1810, die Presseverordnung von 1810 und die Sukzessionsordnung von 1809. Damit wurde die konstitutionelle Monarchie mit einer parlamentarischen Regierungsform in Schweden etabliert. Die Tradition der ständischen Einteilung des Reichstages blieb allerdings erhalten, und jeder Stand war für die Ernennung der Kandidaten und die Wahl seiner Mitglieder in den Reichstag zuständig. In der Regel bedeutete dies, daß das Elektorat bzw. die Kandidaten männlich sein, eine bestimmte Position innerhalb ihres Standes innehaben, ein gewisses Alter erreicht haben oder über mehrjährige Berufserfahrungen verfügen mußten.

Im Jahr 1810 wählte der Reichstag den französischen Marschall *Jean Baptiste Bernadotte* zum schwedischen Thronfolger, der 1818 unter dem Namen *Karl XIV. Johann* (1818-1844) König wurde. Ihm gelang, als Ersatz für Finnland Norwegen von Dänemark zu gewinnen, das er 1814 nach einem kurzen Feldzug zu einer Personalunion mit Schweden zwang. Nach der Kriegsbeteiligung Schwedens in der Völkerschlacht bei Leipzig 1813 und der militärischen Auseinandersetzung mit Norwegen 1814 begann Schweden eine Politik ohne kriegerische Konflikte und territoriale Besetzung. Die bewaffnete Neutralität wurde zur Grundlage schwedischer Außenpolitik.

Eine Verfassungsreform 1866 beendete die Aufteilung des Reichstags in Stände und führte neben einem aus zwei Kammern

bestehenden Reichstag das ständeunabhängige, alters- und einkommensabhängige Wahlrecht für Männer ein. Schweden war zu einem konstitutionellen Rechtsstaat geworden. Kennzeichnend für die Zeit war außerdem ein starkes politisches Engagement der Bevölkerung in Volksbewegungen wie die Arbeiter-, Frauen- oder Abstinenzbewegung. Außerdem entwickelte sich das schwedische Parteiensystem im Reichstag weiter. Die Parteien erlangten die Stabilität und Kontinuität, die ihnen in den vergangenen Jahrzehnten gefehlt hatte. Es gab drei Parteiengruppierungen im Reichstag: eine konservative, eine liberale und eine sozialdemokratische.

Durch die starke Beeinträchtigung der Wirtschaft während der napoleonischen Kriege (1792-1815) und aufgrund des Umstandes, daß zu dieser Zeit ca. 90% der Bevölkerung von der Landwirtschaft lebte, kam es ab Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer wirtschaftlichen Stagnation und einer tiefen ökonomischen und sozialen Krise, infolgeder zwischen 1865 und 1930 fast die Hälfte der Bevölkerung (ca. 1,2 Millionen Menschen) auswanderte. Die Auswanderung erreichte ihren Höhepunkt um die Jahrhundertwende. Zwar befand sich die schwedische Industrie zu diesem Zeitpunkt im Aufschwung und die Landwirtschaft wurde reformiert, jedoch konnten diese beiden Bereiche nicht das Bevölkerungswachstum absorbieren, das durch höhere Geburtenraten und eine niedrigere Sterberate entstanden war. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Schweden zu einer der führenden Industrienationen.

Im Jahre 1905 wurde die seit 1814 bestehende Personalunion mit Norwegen friedlich aufgelöst. Zwei Jahre später führte der Reichstag das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer ein, jedoch erst 1921 für Frauen. Während des Ersten und Zweiten Weltkriegs basierte die schwedische Außenpolitik auf dem Prinzip der Allianzfreiheit im Frieden zum Zwecke der Neutralität im Krieg, wobei es seine Sicherheit auf eine starke Gesamtverteidigung außerhalb der Bündnisse gründete.

7. *Das moderne Schweden – Staatsform und Regierung*

Im Jahr 1975 erhielt Schweden eine neue Verfassung; bis dahin hatte die Verfassung aus dem Jahr 1809 gegolten. Entscheidend war, daß der Verfassungstext der bisherigen gängigen Praxis angepaßt wurde. Die Einführung bedeutete aber nicht den Schlußpunkt der Reformen, es erfolgten weitere Novellierungen. Die größte Neuerung war, daß 1991 die Grundrechte und Freiheiten der Bürger in einem eigenen Grundrechtskapitel der Verfassung spezialisiert wurden. So besteht die schwedische Verfassung heute aus vier eigenständigen Grundgesetzen: dem Regierungsformgesetz (Regeringsformen, RF) von 1974, dem Thronfolgesetz (Successionsförordningen, SO) von 1810, dem Pressegesetz (Tryckfrihetsförordningen, TF) von 1949 und dem Gesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung (Yttrandefrihetsgrundlag, YGL) von 1991. Hinzu kommt die Reichstagsordnung von 1974, die eine mittlere Stellung zwischen Verfassungsgesetz und gewöhnlichem Gesetz hat. Schweden hat kein Verfassungsgericht, sondern die Verwaltungsgerichte spielen eine wichtige Rolle. Hinsichtlich des Zivilrechts und des Strafrechts ist offiziell noch das Schwedische Gesetzbuch aus dem Jahre 1734 in Kraft, es wurde allerdings in weiten Teilen durch neue Gesetze ersetzt. Eine Reihe von Veränderungen erfuhren die Gesetze durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Gemäß der Verfassung ist Schweden eine konstitutionelle Monarchie mit parlamentarischem Regierungssystem. Die Macht des Königs ist auf repräsentative und zeremonielle Aufgaben beschränkt. Seit September 1973 ist König *Carl XVI. Gustaf* das Staatsoberhaupt. Die Gewaltenteilung und die parlamentarische Demokratie sind in der Verfassung verankert. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, das in freier, geheimer, allgemeiner und gleicher Wahl den Reichstag bestimmt. Die höchste normensetzende Macht soll gemäß dem Prinzip der Volkssouveränität bei den gewählten Vertretern des Volkes liegen. Die alleinige

Gesetzgebung obliegt dem Reichstag. Dieser wurde 1969 auf eine Kammer reduziert. Das wichtigste Amt im Reichstag hat der Reichstagspräsident. Da der König seiner politischen Macht enthoben ist, führt er einen Teil der Aufgaben des Staatsoberhaupts aus. Auf seinen Vorschlag wählt der Reichstag den Ministerpräsidenten und die Regierung, bei der die politische Macht liegt. Das politische System ist geprägt von einem kooperativen, konsensorientierten Politikstil und einer starken Verwaltung, die traditionell einen großen Freiraum gegenüber der Regierung besitzt. Eine Besonderheit des politischen Systems ist der Justitieombudsmänner und der Ombudsmann des Reichstags als Vertrauenspersonen der Bevölkerung bei den Behörden.

Die schwedische Außenpolitik basiert seit Anfang des 20. Jahrhunderts auf dem Prinzip der Bündnisfreiheit im Frieden, die auf Neutralität im Kriegsfall abzielt, wobei die nationale Sicherheit auf einer starken Landesverteidigung außerhalb von Bündnissen basiert. Trotzdem verfolgte das Land eine außenpolitisch aktive Linie, die auf Stabilität und Friedenssicherung ausgerichtet ist. Deshalb trat Schweden 1946 den Vereinten Nationen (UN) bei und spielte dort von Beginn an eine aktive Rolle. Außerdem gehörte das Land am 5. Mai 1949 zu den zehn Gründerstaaten des Europarats und nahm von Anfang an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) teil.

Die Politik der Neutralität erschwerte eine Mitgliedschaft in militärischen und wirtschaftlichen Bündnissen. Deshalb ist Schweden kein Mitglied der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO), und ein Beitritt zur Europäischen Union (EU) war lange Zeit undenkbar. Als Ausgleich gründete Schweden gemeinsam mit Dänemark und Norwegen 1951 den Nordischen Rat und ist Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Erst die veränderte weltpolitische Lage Anfang der 1990er Jahre ermöglichte Schweden, stärker am Prozeß der europäischen Integration teilzunehmen. Im Juli 1991 beantragte Schweden die Mitgliedschaft in der EU

und trat nach einer Volksabstimmung 1995 bei. Schweden modifizierte nach dem Beitritt teilweise seine außenpolitischen Grundsätze und Leitlinien und ist heute stärker in die europäische Zusammenarbeit eingebunden. Schweden will die UN und die europäischen Organisationen (EU, Europarat und OSZE) auf gemeinsame Ziele vereinen, denn für eine gemeinsame Sicherheit sieht sich das Land auf einen effizienten Multilateralismus angewiesen.

II. Die schwedische Bilanz vor den Straßburger Instanzen

1. Übersicht

Schweden unterzeichnete am 28. November 1950 die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), die Ratifizierung erfolgte am 4. Februar 1952 und zum 3. September 1953 trat sie schließlich auch für Schweden in Kraft. Die Anerkennung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, Fälle gemäß Art. 46 EMRK zu entscheiden, erfolgte erst im Jahr 1966.¹ Ein Grund war der damalige Außenminister *Östen Undén* (1944-1962), der lange Zeit die Ansicht vertrat, daß die Schlichtung von Streitigkeiten im Bereich der Menschenrechte eine Frage der Politik und weniger des Rechts sei.² Die EMRK ist 1995 in das schwedische Recht inkorporiert worden. Sie ist jedoch nicht Teil des Verfassungsrechts, sondern hat den Rang eines einfachen Gesetzes.³ Dem Grundrechtskapitel (Kapitel 2) des Regierungsformgesetzes wurde ein Artikel beigefügt, nachdem keine Gesetze und andere Vorschriften erlassen werden dürfen, die im Wider-

spruch zu den schwedischen Verpflichtungen aufgrund der EMRK stehen.⁴

Die derzeitige schwedische Richterin am Gerichtshof in Straßburg ist *Elisabeth Fura-Sandström*, und der Schwede *Erik Friberg* ist der stellvertretende Kanzler.⁵

Bislang urteilte der EGMR über 69 Fälle gegen Schweden.⁶ Dabei fanden sich in 31 Fällen Verletzungen wenigstens eines Rechts, in 19 Fällen gab es keine Verletzung und 19 Fälle wurden von der Liste der anhängigen Verfahren gestrichen, da die Beschwerdeführer ihre Klagen zurückgezogen hatten oder die Fälle außergerichtlich beigelegt worden waren. Im Jahr 2004 wurden 519 Beschwerden gegen Schweden eingereicht, es ergingen sechs Urteile, davon eine Nichtverletzung und fünf gütliche Beilegungen. In diesem Jahr erfolgten bisher sieben Urteile: vier Verletzungen und drei gütliche Beilegungen.

Außerdem war Schweden in zwei Staatenbeschwerdeverfahren involviert.⁷ Der eine war die Beschwerde gemeinsam mit Dänemark, Norwegen und den Niederlanden gegen Griechenland im Jahr 1967. Der andere stammte aus dem Jahr 1983 und betraf eine zusammen mit Frankreich, Norwegen, Dänemark und den Niederlanden eingelegte Beschwerde gegen die Türkei, die gütlich beigelegt wurde.⁸

2. Auswahl wichtiger Entscheidungen

Die meisten Beschwerden betrafen die folgenden fünf Themenbereiche:

- Recht auf Revision bei behördlichen Entscheidungen (Recht auf ein faires Verfahren, Art. 6 EMRK),

¹ Vgl. *Iain Cameron*, Sweden, in: Robert Blackburn/Jörg Polakiewicz (Hrsg.), *Fundamental Rights in Europe – The European Convention on Human Rights and its Member States 1950-2000*, 2001, S. 833-853 (S. 836).

² Vgl. *Iain Cameron*, Sweden, in: Conor A. Gearty (Hrsg.), *European civil liberties and the European Convention on Human Rights – A comparative study*, 1997, S. 217-265, (S. 227).

³ Siehe *Cameron* (Fn. 1), S. 838.

⁴ Vgl. *Regierungsformgesetz* (1974), 2:23.

⁵ Abrufbar unter www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/e_sue.asp (besucht am 20. September 2005).

⁶ Statistische Daten abrufbar auf den Internetseiten des Gerichtshofs: www.echr.coe.int/echr (besucht am 14. November 2005).

⁷ Dazu *Cameron* (Fn. 1), S. 845.

⁸ Hierzu *Christoph Grabenwarter*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2. Aufl. 2005, S. 48.

- Verletzungen von Eigentumsrechten (Schutz des Eigentums, Art. 1 Abs. 1 erstes Zusatzprotokoll zur EMRK (ZP EMRK)),
- Sorgerechtsfälle (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Art. 8 EMRK),
- prozessuale Absicherungen in Strafprozessen (Recht auf Freiheit und Sicherheit, Art. 5 EMRK) und
- Rechte von Ausländern (Diskriminierungsverbot, Art. 14 EMRK).⁹

a. *Recht auf ein faires Verfahren (Artikel 6 EMRK)*

Die größte Anzahl der Fälle betraf lange Zeit Verstöße gegen Art. 6 EMRK, und Schweden verlor während der 1980er Jahre in diesem Bereich eine Reihe von Fällen. Die Mehrheit der Streitigkeiten zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden wurde nach damaligem Recht durch übergeordnete Verwaltungsbehörden beigelegt. Oftmals lag die letzte Instanz bei der Regierung selbst. Obwohl zwischen 1950 und 1970 das System der Verwaltungsgerichte ausgeweitet wurde, gab es kein generelles Recht für Privatpersonen, Streitigkeiten mit einer Verwaltungsbehörde vor ein Gericht zu bringen. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte war auf einige spezifische Bereiche beschränkt.¹⁰

Im Falle der Rechtssache *Pudas gegen Schweden*¹¹ ging es um fehlenden Rechtsschutz gegen Konzessionswiderruf. Der schwedische Beschwerdeführer *Bengt Pudas* lebte in Hedenäset im Bezirk Norrbotten. Im Februar 1980 und im Mai 1980 erteilte ihm die Bezirksverwaltungsbehörde von Norrbotten erst eine Taxikonzession und später eine Kraftfahrlinienkonzession für festgelegte überörtliche Verkehrsverbindungen. Die Konzessionen wurden ausdrücklich bis auf Widerruf erteilt. Dar-

aufhin nahm der Beschwerdeführer den Kraftlinienverkehr mit zwei Wagen auf. Die Bezirksverkehrsgesellschaft von Norrbotten beantragte im April 1981 bei der Bezirksverwaltungsbehörde die Erteilung mehrerer Kraftfahrlinienkonzessionen, u.a. für die Strecken des Beschwerdeführers. Außerdem beantragte sie die Widerrufung der Konzessionen des Beschwerdeführers und eines Herrn *Wälimaa*, da zwei Kraftfahrlinien auf derselben Strecke unrentabel seien. Obwohl der Beschwerdeführer dem Widerruf seiner Konzession im Verfahren entgegnetrat, entschied die Bezirksverwaltungsbehörde, beide Konzessionen zu widerrufen, da die Bezirksverkehrsgesellschaft bessere Verkehrsverbindungen anbot. Kurze Zeit später vergab die Bezirksverkehrsgesellschaft die ehemals von Herrn *Wälimaa* betriebenen Linien als Subauftrag wieder an diesen. Der Beschwerdeführer legte vor der Verkehrsbehörde gegen den Widerruf seiner Konzession Berufung ein, da das Verhalten der Bezirksverkehrsgesellschaft nicht auf der Bemühung um die Verbesserung der Verkehrsleistungen beruhte, sondern auf einem Abkommen zwischen ihr und Herrn *Wälimaa*. Er führte weiter aus, daß nur gravierende Gründe den Widerruf der Konzession rechtfertigten, und daß die Bezirksverwaltungsbehörde seine Interessen nicht ausreichend berücksichtigt hatte. Sowohl diese Berufung als auch eine vor der Regierung gegen diese Entscheidung erhobene Berufung wurde abgewiesen.

In seiner am 30. März 1983 in Straßburg eingereichten Beschwerde berief sich der Beschwerdeführer auf eine Verletzung von Art. 6 EMRK, da es ihm nicht möglich gewesen war, den Widerruf durch ein Gericht überprüfen zu lassen. Außerdem verwies er darauf, daß der Widerruf seiner Konzession Art. 1 Abs. 1 ZP EMRK verletzt hatte. Die schwedische Regierung argumentierte, daß die Kraftfahrlinienkonzession keinen „zivilrechtlichen Anspruch“ des Beschwerdeführers gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK darstelle, weil die Konzession lediglich auf Widerruf erteilt worden war.

⁹ So auch *Cameron* (Fn. 1), S. 846.

¹⁰ Hierzu *Cameron* (Fn. 1), S. 846.

¹¹ EGMR, *Pudas ./. Schweden*, Urteil vom 27. Oktober 1982, Serie A Nr. 125-A, deutsch in: EuGRZ 1988, S. 448-452.

Der EGMR urteilte am 27. Oktober 1987, daß eine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 EMRK vorlag, da der Widerruf einer Kraftfahrlinienkonzession in Schweden eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK sei. Ebenso bewertete er das schwedische Widerspruchssystem als eine Verletzung der Rechtsschutzgarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK, da die Entscheidung der Regierung als Letztinstanzbehörde nicht mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden könne. Die Richter sprachen dem Beschwerdeführer einen Ersatz seines immateriellen Schadens in der Höhe von 20.000 Schwedischen Kronen (SEK) sowie den Betrag von 56.100 SEK abzüglich bereits erhaltener 2.720 Französischer Francs (FF) für Kosten und Auslagen zu.

Die Rechtsprechung des EGMR im Bereich des Art. 6 EMRK veranlaßte Schweden 1988 zu einigen gesetzlichen Veränderungen. Es wurde ein neues Gesetz erlassen, das eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten, die durch eine Verwaltungsbehörde oder durch die Regierung als letzte Instanz entschieden wurden, garantiert.¹² Das Gesetz wurde zweimal überarbeitet und trat 1996 endgültig in Kraft.¹³ Danach gingen die Verurteilungen Schwedens in diesem Bereich zurück.

Eine zweite große Gruppe von Fällen betraf das Recht auf eine öffentliche Anhörung bei Zivilverhandlungen und Strafprozessen.¹⁴ Der Fall *Ekbatani gegen Schweden*¹⁵ betraf das Fehlen einer mündlichen Anhörung in einer Berufungsverhandlung. Der Beschwerdeführer *John Ekbatani* war US-amerikanischer Staatsbürger und wohnte seit 1979 in Göteborg. Im März 1981 bekam er eine Stelle beim Göteborger Straßenbahnunternehmen. Da er nur einen US-amerikanischen Führerschein besaß, mußte

er einen schwedischen Führerscheintest machen. Nachdem er den Test im April 1981 nicht bestanden hatte, kam es zwischen ihm und dem Fahrlehrer zum Streit, den der Fahrlehrer anschließend der Polizei meldete. Das Landgericht von Göteborg befand den Beschwerdeführer wegen Bedrohung eines Beamten im Februar 1982 für schuldig und verurteilte ihn zu einer Geldstrafe von 600 SEK. In der Berufungsverhandlung vor dem Berufungsgericht von Westschweden nahm der Beschwerdeführer es als gegeben an, daß eine Anhörung stattfinden würde. Dementsprechend beantragte er im Juni 1982 das Erscheinen des Fahrlehrers vor dem Berufungsgericht und im August 1982 die Anhörung eines Zeugen, der das Gericht über seine Glaubwürdigkeit informieren sollte. Der Staatsanwalt lud ebenfalls Zeugen, die einerseits die mangelnde Glaubwürdigkeit des Beschwerdeführers belegen und andererseits beweisen sollten, daß die Aussagen des Fahrlehrers richtig waren. Der Beschwerdeführer beantragte sodann die Nichtzulassung dieser Zeugen, und der Staatsanwalt sprach sich daraufhin für die Entscheidung des Falles ohne mündliche Verhandlung aus. Das Berufungsgericht bestätigte ohne Anhörung weiterer Zeugen und aufgrund der Aktenlage im November 1982 das erstinstanzliche Urteil. Daraufhin erhob der Beschwerdeführer im Dezember 1982 vor der Letztinstanz, dem Obersten Gerichtshof, Einspruch; dieser sah jedoch keinen Grund, die Berufung zu bewilligen.

In seiner Beschwerde, die der Beschwerdeführer am 20. Juni 1983 in Straßburg anhängig machte, beklagte er sich sowohl über die Behandlung durch die schwedische Amtsgewalt als auch über den Prozeßverlauf vor den schwedischen Gerichten. Er brachte zahlreiche Beschwerdepunkte vor, wovon nur der auf Art. 6 Abs. 1 EMRK gestützte Vorwurf, er habe keine öffentliche Verhandlung vor dem Berufungsgericht erhalten, für zulässig erklärt wurde. Die schwedische Regierung argumentierte, daß Art. 6 Abs. 1 EMRK öffentliche Verhandlungen nicht mehr in einer

¹² Vgl. *Europarat*, Judgments of the European Court of Human Rights 1955-95, Reference charts, 1996, S. 72.

¹³ Siehe *Cameron* (Fn. 1), S. 849f.

¹⁴ Hierzu *Cameron* (Fn. 1), S. 847.

¹⁵ EGMR, *Ekbatani ./. Schweden*, Urteil vom 26. Mai 1988, Serie A Nr. 134.

zweiten Instanz verlange und es keine Richtlinien für Berufungsverfahren gäbe.

Der EGMR befand in seinem Urteil vom 26. Mai 1988, daß Art. 6 Abs.1 EMRK verletzt worden sei, da der Beschwerdeführer keine öffentliche Anhörung erhalten habe und da die Zeugenaussage Fragen betraf, die entscheidend für den Fall gewesen wären, z.B. Herrn *Ekbatanis* Schuld oder Unschuld. Dem Beschwerdeführer wurde eine Aufwandsentschädigung für Kosten und Ausgaben in Höhe von 112.500 SEK abzüglich bereits erhaltener 24.216,57 FF zugesprochen.

Aufgrund dieser Gerichtsentscheidung können schwedische Berufungsgerichte in Strafsachen auf öffentliche Anhörungen nur in Ausnahmefällen verzichten; auf Verlangen einer Partei muß auch in diesen Ausnahmefällen eine öffentliche Anhörung durchgeführt werden, es sei denn, sie ist offensichtlich unnötig.¹⁶

b. Schutz des Eigentums (Artikel 1 Abs. 1 ZP EMRK)

Die Beschwerde *Sporrong und Lönnroth gegen Schweden*¹⁷ behandelte eine Verletzung von Eigentumsrechten durch Enteignungsgenehmigungen und Bauverbote. Die beiden schwedischen Beschwerdeführer, die Erben des verstorbenen *E. Sporrong* und *I.M. Lönnroth*, waren Eigentümer zweier Grundstücke aus dem 19. Jahrhundert im Stockholmer Stadtteil Nedre Norrmalm, dem wichtigsten Verwaltungs- und Handelsviertel der Stadt. Die bebauten Grundstücke fielen in den Geltungsbereich zweier zentraler Enteignungsgenehmigungen, die die Regierung dem Stadtrat von Stockholm für den Zweck der Stadtentwicklung gewährt hatte. Die Landesregierung von Stockholm hatte Bauverbote über

die Grundstücke der Beschwerdeführer verhängt und begründete die Maßnahmen mit Erfordernissen hinsichtlich der zukünftigen Stadtentwicklung. Nach dem Generalentwicklungsplan von 1962 war auf den Grundstücken der Bau verschiedener Gebäude vorgesehen. Nach späteren Plänen von 1975 und 1978 wurde eine Inanspruchnahme der beiden Grundstücke für nicht länger nötig erachtet. Bis zur Aufhebung der Enteignungsgenehmigung im Jahr 1979 blieben die Enteignungsgenehmigungen für den Nachlaß *Sporrong* 23 Jahre und hinsichtlich *Lönnroth* acht Jahre und die Bauverbote 25 bzw. 12 Jahre in Kraft. Eine Entschädigung hierfür stand den Beschwerdeführern nach schwedischem Recht nicht zu.

Die Beschwerdeführer machten am 15. August 1975 in Straßburg geltend, daß sie sich in ihren Rechten des Art. 1 ZP EMRK und des Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt sahen. Außerdem beriefen sie sich auf die Art. 13, 14, 17 und 18 EMRK. Sie beanstandeten die lange Geltungsdauer der mit den Bauverboten versehenen Enteignungsgenehmigungen, die ihre Grundstücke belasteten. Sie sahen darin einen unerlaubten Eingriff in ihr Recht auf Achtung ihres Eigentums gemäß Art. 1 ZP EMRK. Außerdem behaupteten sie, daß ihre Klagen bezüglich der Enteignungsgenehmigungen nicht gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK von einem schwedischen Gericht behandelt wurden und auch nicht behandelt werden konnten, da keines die Kompetenz hatte, die Situation zu untersuchen. Im Oktober 1977 wurden die beiden Beschwerden zu einer gemeinsamen Behandlung verbunden und im März 1979 für zulässig erklärt. Die schwedische Regierung gestand zu, daß es als Folge des freien Marktes schwierig gewesen sei, die Grundstücke zu verkaufen bzw. zu vermieten, und daß die Probleme durch die Geltungsdauer der Genehmigung zunähmen. Sie erkannte auch an, daß die Bauverbote die Ausübung der Eigentumsrechte beschränkt hatten. Trotzdem bekräftigte sie, daß die Genehmigungen und Verbote der Stadtplanung anhalten und keinen Eingriff in das Recht der Eigen-

¹⁶ Vgl. *Europarat*, List of General measures adopted to prevent new violations of the European Convention on Human Rights, H/Exec (2005)1, 2005, S. 205.

¹⁷ EGMR, *Sporrong und Lönnroth ./. Schweden*, Urteil vom 23. September 1982, Serie A Nr. 52, deutsch in: EuGRZ 1983, S. 523-530.

tümer „auf Achtung (ihres) Eigentums“ gemäß Art. 1 ZP EMRK darstellten.

Der EGMR stellte am 23. September 1982 eine Verletzung von Art. 1 ZP EMRK und Art. 6 EMRK fest. Die Beschwerdeführer hatten aufgrund der erteilten Enteignungsgenehmigungen eine individuelle und übermäßige Last zu tragen, die das Gleichgewicht störte, das zwischen der Wahrung des Eigentumsrechtes und den Erfordernissen des öffentlichen Interesses zu herrschen habe. Ebenso war den Beschwerdeführern kein Zugang zu einem Gericht gewährleistet, da der Fall nicht vor einem Gericht gehört werden konnte, das für alle Aspekte des Falles Zuständigkeit besaß. Die Frage des entstandenen materiellen Schadens im Sinne von Art. 50 EMRK wurde erst in einem zweiten Urteil entschieden.¹⁸

Im Anschluß an das Urteil wurde das Enteignungsgesetz erneuert und damit Fristen hinsichtlich der Geltungsdauer der Enteignungsgenehmigung eingeführt. Ebenso wurden allgemeine Bauverbote untersagt.¹⁹

c. *Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK)*

Eine Reihe von Fällen betraf das Recht auf Achtung des Familienlebens gemäß Art. 8 EMRK. Die Beschwerde des schwedischen Ehepaars *Olsson gegen Schweden*²⁰ betraf die Vereinbarkeit der Trennung von Eltern und Kindern mit der EMRK. Die Beschwerdeführer, *Stig und Gun Olsson*, lebten in Göteborg und ihre Klage betraf ihre drei minderjährigen Kinder.

Ab Mitte der 1970er Jahre waren verschiedene Sozialbehörden mit der Familie befaßt, die ab 1979 ihre Aktivitäten untereinander koordinierten. Von März 1977 bis

Dezember 1979 wurde die Familie von diversen Therapeuten und ab 1979 von einem psychiatrischen Team unterstützt. Die Situation der Familie wurde von Vertretern der verschiedenen Sozialbehörden zwischen Oktober 1979 und Januar 1980 unter Anwesenheit der Beschwerdeführer dreimal behandelt. Dabei wurden verschiedene vorbeugende Maßnahmen für die Kinder beschlossen, denen die Beschwerdeführer nach Angaben der Regierung nicht nachkamen. Im Januar 1980 ordnete der Sozialdistriktsrat Nr. 6 an, die Kinder aufgrund der Unfähigkeit der Eltern, ihnen Fürsorge zukommen zu lassen, unter Aufsicht zu stellen. Im August 1980 wurden die Kinder in Obhut genommen, und einen Monat später erfolgte auf Anordnung des Sozialamtes die Unterbringung bei verschiedenen Pflegefamilien. Daraufhin legten die Beschwerdeführer vor den verschiedenen Instanzen (Kreisverwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht) erfolglos Rechtsmittel ein. Das letzte Instanzgericht, das Oberste Verwaltungsgericht, verweigerte schließlich im Juli 1981 die Zulassung der Berufung. Im Juni 1982 wies der Rat einen Antrag der Beschwerdeführer auf Beendigung der Obhut der Kinder zurück, da die Eltern nicht in der Lage waren, den Kindern die nötige Unterstützung und Förderung zu gewähren. Diese Entscheidung über die Zugangsbeschränkungen der Eltern wurde von den nächsthöheren Instanzen (Kreisverwaltungsgericht, Bezirksverwaltungsgericht) bekräftigt. In einem Bericht schrieb das Gericht, die Kinder hätten sich in ihren Pflegefamilien positiv entwickelt, und daß sich die häusliche Situation der Beschwerdeführer inzwischen verbessert hatte. Jedoch hätten sich die Eltern bisher wenig kooperativ den Pflegefamilien und dem Sozialrat gegenüber verhalten. Daraufhin legten die *Olssons* Beschwerde vor dem Oberverwaltungsgericht ein, das diese im Dezember 1982 zurückwies. Danach wandten sie sich an den Obersten Verwaltungsgerichtshof, dieser verweigerte ihnen im März 1993 erneut die Berufung. Weitere Anfragen der Eltern vor dem Rat auf Beendigung der Pflege der Kinder wurden im Dezember

¹⁸ Vgl. zur Höhe der Entschädigungszahlungen, EGMR, *Sporrong und Lönnroth ./. Schweden*, Urteil vom 18. Dezember 1984, Serie A Nr. 88.

¹⁹ Vgl. *Europarat* (Fn. 16), S. 206.

²⁰ EGMR, *Olsson ./. Schweden*, Urteil vom 25. Februar 1988, Serie A Nr. 130, deutsch in: EuGRZ 1988, S. 591-609.

1983, Oktober 1984 und September 1985 abgelehnt. Die Eltern fochten diese Entscheidungen vor dem Oberverwaltungsgericht an. Dieses beendete im Februar 1987 die Obhut des einen Sohns, da sich das Verständnis der Eltern für die Nöte der Kinder verbessert habe. Der Berufung hinsichtlich der anderen zwei Kinder lehnte es allerdings ab. Der Oberste Verwaltungsgeschichtshof gab den von den Beschwerdeführern daraufhin eingelegten Rechtsmitteln statt und hob am 18. Juni 1987 die öffentliche Obhut über die beiden anderen Kinder auf, da es keine Gründe gebe, die deren Fortsetzung rechtfertigen würden. Der Rat untersagte wenige Tage später bis auf weiteres, die Kinder aus ihren Pflegefamilien zu entfernen. Jedoch durften die Beschwerdeführer sie besuchen.

Die Beschwerdeführer beanstandeten am 10. Juni 1983 in ihrer Beschwerdeschrift vor dem EGMR, daß die Entscheidung, die Kinder in Obhut zu geben, und die anschließende Unterbringung in Pflegefamilien eine Verletzung des Art. 8 EMRK gewesen seien. Sie beriefen sich außerdem auf die Art. 3, 6, 13, 14, 25 (a. F.) EMRK und auf Art. 2 ZP EMRK. Lediglich die Beschwerde hinsichtlich der Verletzung des ebenfalls gerügten Art. 8 EMRK wurde für zulässig erklärt.

Am 24. März 1988 urteilte der EGMR, daß weder das Gesetz als solches noch die Anordnung, die Kinder in Obhut zu geben, und die weitere Aufrechterhaltung gegen Art. 8 EMRK verstoßen hätten, sondern die Art und Weise der Durchführung der Entscheidung durch die schwedischen Behörden. Den Beschwerdeführern wurden für den entstandenen immateriellen Schaden 200.000 SEK sowie 150.000 SEK für Kosten und Auslagen zugesprochen.

Die Verordnungen des Sozialdienstgesetzes, die sich auf das Verbot für Eltern, ihre Kinder aus fremder Obhut zu entfernen, bezogen, wurden durch das Gesetz über Sonderbestimmungen der Jugendwohlfahrt, das am 1. Juli 1990 in Kraft trat, erneuert. Die Bedingungen für Eltern, ihre Kinder aus öffentlicher Obhut zu entfer-

nen, wurden konkretisiert, und der Rat muß nun regelmäßig überprüfen, ob das Verbot des Zurückholens noch nötig ist, so daß erneute Verletzungen zukünftig vermieden werden können.²¹

d. *Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5 EMRK)*

Der Fall *McGoff gegen Schweden*²² warf die Frage auf, wie lange Personen, die eines Verbrechens verdächtigt werden, auf Anweisung eines Staatsanwalts inhaftiert werden können, ohne daß eine gerichtliche Überprüfung stattfinden muß. Der irische Staatsangehörige *Anthony McGoff* wohnte zur fraglichen Zeit in Naas, Irland. Am 27. Oktober 1977 erließ das Amtsgericht von Stockholm gegen ihn einen Haftbefehl wegen des Verdachts des Warenschmuggels und Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Nach seiner Verhaftung im Juli 1979 in den Niederlanden wurde der Beschwerdeführer am 24. Januar 1980 nach Schweden ausgeliefert und sogleich im Stockholmer Zentralgefängnis inhaftiert. Das Amtsgericht wurde einen Tag später informiert. Ab dem 25. Januar 1980 begann die Vernehmung des Beschwerdeführers. Dieser verweigerte ohne Beistand eines Anwaltes die Aussage; ein Anwalt wurde ihm erst am 28. Januar 1980 bereitgestellt. Das Amtsgericht hielt am 8. Februar 1980 die erste öffentliche Verhandlung ab und entschied, die Haft aufrechtzuerhalten. Spätestens am 21. Februar 1980 sollte die Hauptverhandlung beginnen. Unmittelbar vor dessen Beginn beantragte der Beschwerdeführer die Vernehmung zweier Zeugen und die Vorlage verschiedener Dokumente. Daraufhin vertagte das Gericht den Beginn der Verhandlung auf den 7. März 1980 und beließ den Beschwerdeführer in Haft. Aufgrund seines schlechten Gesundheitszustandes beschloß das Gericht Anfang März 1980 eine erneute Ver-

²¹ *Europarat* (Fn. 12), S. 66.

²² EGMR, *McGoff ./. Schweden*, Urteil vom 26. Oktober 1984, Serie A Nr. 83, deutsch in: EuGRZ 1985, S. 671-676.

tagung der Hauptverhandlung und eine Verlängerung der Inhaftierung. Während der am 12. März 1980 stattfindenden Verhandlung wurde der Beschwerdeführer zu zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Nach Ablauf seiner Strafe sollte er aus Schweden abgeschoben werden. Gegen dieses Urteil eingelegte Rechtsmittel waren erfolglos. Nachdem der Beschwerdeführer zwei Drittel seiner Strafe verbüßt hatte, wurde er am 24. November 1980 aus der Haft entlassen.

Der Beschwerdeführer machte in Straßburg am 25. März 1980 eine Verletzung der Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 EMRK sowie Art. 25 (a. F.) EMRK geltend. Er stützte seine Beschwerde darauf, daß er nach seiner Festnahme nicht unverzüglich vor einen Richter gebracht worden sei, daß er die Rechtmäßigkeit seiner Festnahme nicht habe anfechten können und daß ihm die Gefängnisleitung untersagt habe, sich an die Kommission in Straßburg zu wenden.

Der EGMR erkannte in seinem Urteil am 26. Oktober 1984 eine Verletzung des Art. 5 Abs. 3 EMRK an, verneinte aber eine Verletzung des Art. 5 Abs. 4 EMRK. Hinsichtlich des Verstoßes gegen Art. 25 (a. F.) EMRK sah er sich nicht befugt, die Beschwerde anzunehmen. Der Gerichtshof führte aus, daß das Amtsgericht in Stockholm den Beschwerdeführer nicht persönlich gehört hatte, als es den Haftbefehl erließ, und daß seine Inhaftierung erst zwei Jahre später erfolgt war. Zwischen dem Zeitpunkt der Inhaftierung in Schweden am 24. Januar 1980 und seiner ersten Vorführung vor dem Amtsgericht am 8. Februar 1980 vergingen 15 Tage. Einen Zeitraum dieser Dauer bewertete der Gerichtshof als nicht im Einklang mit der erforderlichen „Unverzüglichkeit“ des Art. 5 Abs. 3 EMRK. Er verurteilte Schweden, dem Beschwerdeführer 2.075,25 Irische Pfund für Kosten und Auslagen zu zahlen.

Nach dem Urteil erfolgten in Schweden eine Reihe von Änderungen bezüglich der Prozeßordnung bzw. der Dauer der Inhaftierung ohne Anhörung durch einen Rich-

ter. Diese darf nicht mehr als vier Tage betragen.²³

e. *Diskriminierungsverbot (Artikel 14 EMRK)*

In der Rechtssache *Darby gegen Schweden*²⁴ war die diskriminierende Besteuerung eines finnischen Grenzgängers in Schweden Gegenstand der Beschwerde. Der Beschwerdeführer, Dr. *Peter Darby*, war finnischer Staatsbürger mit Wohnsitz auf den finnischen Ålandinseln in der Bottensee. Er arbeite seit 1977 als Arzt in Schweden, erst in Gävle und später in Norrtälje. Aufgrund des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen Schweden und Finnland unterlag der Beschwerdeführer zunächst der schwedischen Steuergesetzgebung und zwar in einer Steuerklasse für Personen ohne ständigen Wohnsitz in Schweden, für die eine reduzierte Gemeindesteuer galt. Das Gesetz wurde zum 1. Januar 1979 geändert, so daß der Beschwerdeführer zwischen 1979 und 1981 die volle Gemeindesteuer bezahlen mußte, einschließlich einer besonderen Kirchensteuer an die Lutheranische Staatskirche Schwedens, obwohl er kein Mitglied war. Für Personen mit Wohnsitz in Schweden, die nicht Kirchenmitglieder waren, konnte die Kirchensteuer aufgrund eines Gesetzes von 1951 auf etwa ein Drittel herabgesetzt werden. Für Personen ohne Wohnsitz in Schweden war diese Ausnahmebestimmung nicht vorgesehen. Der Beschwerdeführer bekämpfte erfolglos vor den verschiedenen Instanzen die Steuerbescheide sowohl hinsichtlich der Auferlegung der vollen Gemeindesteuer als auch hinsichtlich der Verweigerung der Ermäßigung der Kirchensteuer. Das interkommunale Steuergericht entschied im Februar 1982, daß der Beschwerdeführer nicht als Bewohner Schwedens betrachtet würde, da er zwischen Åland und seiner Arbeitsstelle in Schweden pendele. Eine beim Oberver-

²³ *Europarat* (Fn. 12), S. 58.

²⁴ EGMR, *Darby ./. Schweden*, Urteil vom 23. Oktober 1990, Serie A Nr. 187, deutsch in: EuGRZ 1990, S. 504-506.

waltungsgericht von Sundsvall eingereichte Berufung gegen die Entscheidung wurde im Oktober 1982 abgelehnt. Im Oktober 1984 befand das Oberste Verwaltungsgericht die Berufung des Beschwerdeführers für nicht zulässig und das besondere Berufungsverfahren in Steuersachen für nicht anwendbar. Hinsichtlich der Kirchensteuer urteilte das Verwaltungsgericht in Gävle im Mai 1981, daß die im Gesetz von 1951 für Nichtmitglieder der Kirche vorgesehene Ausnahme für Personen ohne registrierten Wohnsitz in Schweden nicht anwendbar sei. Diese Entscheidung bekräftigte das Oberverwaltungsgericht Sundsvall im Oktober 1982, und das Oberste Verwaltungsgericht ließ die Berufung des Beschwerdeführers im Oktober 1984 nicht zu.

Außerdem rief der Beschwerdeführer den schwedischen Justitieombudsmann an. Dieser kam im April 1982 zu dem Schluß, daß der gesetzlichen Regelung, die für Nichtkirchenmitglieder ohne Wohnsitz in Schweden keine Ermäßigung der Kirchensteuern vorsah, zwar eine objektive Rechtfertigung fehlte, jedoch keine Diskriminierung nach der Staatsbürgerschaft war und deshalb auch kein Verstoß gegen das Doppelbesteuerungsabkommen.

Der Beschwerdeführer beklagte am 20. November 1984 in Straßburg den Umstand, daß er zwischen 1979 und 1981 3.065 SEK als eine besondere Steuer an die schwedische Staatskirche zur Finanzierung von deren religiösen Aktivitäten zahlen mußte. Wenn ihm die Reduzierung der Kirchensteuer erlaubt gewesen wäre, hätte er nur 1.313 SEK zu zahlen gehabt. Seiner Ansicht nach verstieß dieser Kirchensteuerbescheid gegen die Religionsfreiheit im Sinne des Art. 9 EMRK und Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 9 oder mit Art. 1 ZP EMRK. Er machte geltend, daß die Weigerung, ihm eine Befreiung von dem angefochtenen Teil der Kirchensteuer zu gewähren, nur weil er nicht formell in Schweden wohnhaft registriert war, eine Diskriminierung im Vergleich zu anderen Nichtkirchenmitgliedern darstellte, die als in Schweden wohnhaft registriert waren. Die Regierung dahingegen war der Auffassung, daß es unverhältnismäßig wä-

re, diese unterschiedliche Behandlung als verbotene Diskriminierung zu betrachten.

Der EGMR urteilte am 23. Oktober 1990, daß die Verweigerung einer Ermäßigung der Kirchensteuer für Nichtmitglieder einer Staatskirche aus dem Grund des fehlenden inländischen Wohnsitzes keine sachliche Rechtfertigung hatte und daher diskriminierend im Sinne des Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 Abs. 1 EMRK war. Eine Prüfung der Rechtssache gemäß Art. 9 EMRK für sich genommen oder i.V.m. Art. 14 EMRK betrachtete der EGMR für nicht notwendig. Er sprach dem Beschwerdeführer den Ersatz seines materiellen Schadens in der Höhe von 8.000 SEK sowie für Kosten und Auslagen in der Höhe von 90.000 SEK zu.

Die Gesetzgebung wurde dahingehend novelliert, daß ausländische Steuerzahler nicht länger als Bewohner in Schweden registriert sein müssen, um von der Reduzierung der Kirchensteuer profitieren zu können.²⁵

3. Ausblick

Die sechs beschriebenen Fälle stellen eine Auswahl der wichtigsten Rechtsfälle Schwedens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg dar, die alle weitgehende Veränderungen der schwedischen Gesetzgebung nach sich zogen. Der jüngste Fall *Bader u.a. ./.* *Schweden*²⁶ wurde am 8. November 2005 entschieden, und erstmals in der schwedischen Geschichte vor dem EGMR erging ein Urteil bezüglich der Art. 2 (Recht auf Leben) und Art. 3 (Verbot der Folter) EMRK.

Die syrischen Beschwerdeführer Herr *Kamal Bader Muhammad Kurdi* und Frau *Hamida Abdilhamid Mohammad Kanbor* sowie ihre

²⁵ Vgl. *Europarat* (Fn. 16), S. 205.

²⁶ EGMR, *Bader u.a. ./.* *Schweden*, Urteil vom 8. November 2005, Beschwerdenummer 13284/04, abrufbar unter cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en (besucht am 16. November 2005).

zwei minderjährigen Kinder stellten nach ihrer legalen Ankunft im August 2002 in Schweden bei der Einwanderungsbehörde und den nächsten Instanzen mehrere Anträge auf Asyl, jeweils ohne Erfolg. Daraufhin drohte ihnen die Abschiebung nach Syrien. Im Januar 2004 beantragte die Familie vor der Einwanderungsberufungsbehörde einen Vollstreckungsschutz vor der Abschiebeanordnung und Asyl. Sie verwies auf ein Urteil des Landgerichts in Aleppo, Syrien, vom November 2003. In diesem wurde der Beschwerdeführer wegen Mittäterschaft an einem Mord in Abwesenheit zum Tode verurteilt, und das Gericht behielt sich vor, das Verfahren gegebenenfalls wieder zu eröffnen. Gemäß dem Urteil hatten der Beschwerdeführer und sein Bruder mehrmals ihren Schwager bedroht, da er ihrer Meinung nach ihre Schwester schlecht behandelt, eine zu geringe Mitgift gezahlt und damit die Familie entehrt habe. Im November 1998 erschoss der Bruder den Schwager. Die Tat soll von beiden geplant worden sein, und Herr *Bader* hatte die Waffe bereitgestellt. Der Beschwerdeführer verneinte die Beschuldigungen und behauptete, daß er 1999/2000 neun Monate wegen des Verdachts der Mittäterschaft an dieser Tat in syrischer Haft verbracht habe, wo er auch mißhandelt worden sei. Auf Kautions sei er schließlich entlassen worden. Danach verhaftete ihn die Sicherheitspolizei zwischen 2001 und 2002 vier weitere Male. Sie befragte ihn nach dem Aufenthaltsort seines Bruders und mißhandelte ihn erneut. Die Einwanderungsberufungsbehörde lehnte den Asylantrag am 7. April 2004 mit der Begründung ab, daß der Fall gegen den Beschwerdeführer in Syrien neu eröffnet und Herr *Bader* einen fairen Prozeß erhalten würde. Für den Fall einer Verurteilung drohe ihm nicht die Todesstrafe, sondern eine geringere Strafe, da der Mord vermeintlich aus Gründen der Ehre begangen wurde. Deshalb hielt die Behörde die Ängste des Beschwerdeführers für unbegründet und sah keinen Grund für Asylschutz. Die Behörde stütze ihre Aussagen auf einen syrischen Anwalt, der im Auftrag der schwedischen Botschaft in Syrien eine Un-

tersuchung des Falles durchgeführt hatte. Am 19. April 2004 gewährte die schwedische Einwanderungsbehörde schließlich auf Anordnung vorläufiger Maßnahmen durch den EGMR nach Art. 39 der Verfahrensordnung des EGMR den Beschwerdeführern bis auf weiteres einen Vollstreckungsschutz vor der Abschiebung.

In ihrer am 16. April 2004 in Straßburg anhängig gemachten Beschwerde beriefen sich die Beschwerdeführer auf eine Verletzung der Art. 3 und Art. 4 EMRK, da Herr *Bader* im Fall der Abschiebung aus Schweden der realen Gefahr („real risk“) ausgesetzt wäre, in Syrien inhaftiert und hingewiesen zu werden. Die Regierung schloß sich der Einwanderungsberufungsbehörde an und verneinte eine Gefährdung des Beschwerdeführers. Der EGMR urteilte am 8. November 2005, daß die Abschiebung eine Verletzung der Art. 3 und Art. 4 EMRK darstellen würde, da die schwedische Regierung keine Garantien von den syrischen Behörden darüber erhalten habe, daß im Falle einer Wiedereröffnung des Verfahrens gegen Herrn *Bader* die Staatsanwaltschaft nicht die Todesstrafe beantragen würde. Unter diesen Umständen würden die schwedischen Behörden Herrn *Bader* im Fall seiner Abschiebung einem realen Risiko aussetzen. Deshalb betrachtete das Gericht Herrn *Baders* Angst, daß ihm nach der Abschiebung nach Syrien die Todesstrafe drohe, als gerechtfertigt. Außerdem mache das bereits vorliegende syrische Urteil deutlich, daß keine mündlichen Beweise während den Gerichtsterminen aufgenommen wurden, daß alle Beweise durch den Staatsanwalt vorgelegt wurden, und daß weder der Beschwerdeführer noch sein Strafverteidiger bei den Gerichtsterminen anwesend waren. Aus Sicht des EGMR ist die Fairneß eines weiteren Verfahrens daher fraglich.

Ob und inwieweit sich dieses Urteil auf ausländer- und asylrechtliche Regelungen Schwedens auswirken wird und ob es weitere Urteile in bezug auf die Art. 3 und 4 EMRK geben wird, bleibt abzuwarten.

Inga-Lena Heinisch

Quellenangaben für den ersten Teil:

Auswärtiges Amt, Schweden, abrufbar unter:

www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=9&land_id=147, 2005 (5. September 2005).

André Brodocz/Hans Vorländer, Geschichte Schweden, in: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, abrufbar unter: www.bpb.de/themen/8PVVJ6,0,0,Geschichte.html (7. September 2005).

Byren J. Nordstrom, The history of Sweden, 2002.

CIA, The World Fact Book: Sweden, 2005, abrufbar unter:

www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sw.html (5. September 2005).

Detlef Jalin, Das politische System Schwedens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Auflage, 2003, S. 93-130.

Government Office of Sweden, Sweden signs protocol that places total ban on death penalty, 2003, abrufbar unter: www.sweden.gov.se/sb/d/739/a/5464 (12. September 2005).

Government Office of Sweden, The Constitution, 2004, abrufbar unter:

www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/16199 (12. September 2005).

Government Office of Sweden, Fundamental freedoms and rights, 2004, abrufbar unter:

www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/16202 (12. September 2005).

Hans Sedlacek/et al., Schweden, in: Herder Staatslexikon, Die Staaten der Welt I, Globale Perspektiven Europa – Amerika, Sechster Band, 1995, S. 292-297.

Michael F. Metcalf, The Riksdag: A History of the Swedish Parliament, 1978.

Olof Petersson, Die politischen Systeme Nordeuropas: Eine Einführung, 1989.

Schweden Portal, Schwedische Geschichte, abrufbar unter:

www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Schwedische_Geschichte_TS106f.pdf, 2004 (5. September 2005).

Schweden Portal, Schwedische Außenpolitik im Frühjahr, 2004, abrufbar unter:

www.sweden.se/templates/cs/CommonPage___8716.aspx (5. September 2005).

Schweden Portal, Die politische Gesellschaft, 2004, abrufbar unter:

www.sweden.se/templates/cs/CommonPage___4502.aspx (5. September 2005).

Schwedischer Reichstag (Hrsg.), Schwedische Grundgesetze, 1992.

Stig Hadenus, Swedish Politics during the 20th Century, 1997.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland – Teil 10***Jahn und andere ./ Deutschland¹**

Urteil vom 30. Juni 2005

Zusammenfassung – nichtamtliche Leitsätze:

- Eine Enteignung ohne jegliche Entschädigung ist nur in Ausnahmefällen mit Art. 1 erstes Zusatzprotokoll vereinbar. Eine solche Ausnahmesituation lag in den vorliegend betrachteten Fällen im Kontext der Wiedervereinigung vor. Die betroffenen Erben erlangten angesichts einer unvollständigen Regelung zunächst keine gesicherte Rechtsposition. Das Gesetz, welches die Rechtsposition gewährte, wurde von der Volkskammer, einem nicht demokratisch legitimierten Parlament, verabschiedet. Die Korrektur durch den bundesdeutschen Gesetzgeber erfolgte innerhalb eines angemessenen Zeitraums. Schließlich wären die Betroffenen ansonsten gegenüber vergleichbaren Erben bevorzugt worden, denen gegenüber in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) das dort geltende Recht konsequent angewandt worden war.
- Die Korrektur der Folgen des sog. *Modrow*-Gesetzes durch das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz war weder unangemessen, noch wurde den betroffenen Erben eine unverhältnismäßige Belastung auferlegt. Dies ergibt sich aus der Zielsetzung der Herstellung sozialer Gerechtigkeit und dem infolge des besonderen Kontexts der Wiedervereinigung bestehenden weiten staatlichen Beurteilungsspielraum. Es bestand eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung, so daß eine Verletzung von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 erstes Zusatzprotokoll nicht vorliegt.

Sachverhalt

Im Jahre 1945 wurden in der sowjetischen Besatzungszone im Zuge der Bodenreform auf der Grundlage der Bodenreformverordnungen alle diejenigen Personen enteignet, die mehr als 100 Hektar Land ihr Eigentum nannten. Das Land wurde Teil des staatlichen Bodenfonds. Aus diesem Bodenfonds wurden Grundstücke mit einer Durchschnittsgröße von 8 Hektar an die sog. Neubauern verteilt. Diese waren in ihrer Verfügung über diese Grundstücke beschränkt. Außerdem mußte ein bestimmter Teil des Landes für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden. Die Zuteilungsurkunden bestimmten, daß ein Übergang der Grundstücke auf die Erben der Neubauern grundsätzlich möglich war. Die Besitzwechselverordnungen der Jahre 1951, 1975 und 1988 regelten Fälle, in denen Grundstücke erneut in Staatseigentum übergegangen waren oder Dritten unter der Bedingung zugewiesen worden waren, daß diese sie für landwirtschaftliche Zwecke nutzten.

Am 6. März 1990 verabschiedete die Volkskammer das sog. *Modrow*-Gesetz², um den Übergang von der sozialistischen Wirtschaftsordnung in die Marktwirtschaft zu unterstützen.

* Aufbereitet von *Mathias Schweizer*, Stationsreferendar im MRZ vom 1. Juli bis zum 30. September 2005.

¹ Das auf die Beschwerden Nr. 46720/99, 72203/01 und 72552/01 ergangene Urteil steht im Volltext zum Abruf auf der Homepage des EGMR unter www.echr.coe.int bereit.

Dieses trat am 16. März 1990 in Kraft und hob die durch die Bodenreformverordnungen begründeten Verfügungsbeschränkungen auf. Am 14. Juli 1992 wurde das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz³ erlassen. Letzteres diente der Abwicklung der Bodenreform und fügte Art. 233 §§ 11 - 16 in das EGBGB ein, die auf den von den Bodenreformverordnungen und den Besitzwechselverordnungen aufgestellten Grundsätzen beruhen.

Art. 233 § 11 Abs. 2 EGBGB bestimmt, daß die im Rahmen der Bodenreform erworbenen Grundstücke auf die Erben der eingetragenen Eigentümer übergehen, es sei denn, daß gem. Art. 233 § 12 EGBGB Personen mit einer besseren Berechtigung vorhanden sind. Letztere können die unentgeltliche Auflassung der Grundstücke verlangen. Art. 233 § 12 EGBGB unterscheidet danach, ob der im Grundbuch eingetragene Eigentümer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des *Modrow*-Gesetzes noch lebte oder nicht. Art. 233 § 12 Abs. 3 EGBGB bestimmt, daß im letzteren Fall nur solche Personen das im Rahmen der Bodenreform verteilte Land erben können, die am 15. März 1990 in der Land-, Forst-, oder Nahrungsgüterwirtschaft tätig waren oder während der vorangegangenen 10 Jahre eine solche Tätigkeit ausgeübt haben. Andernfalls ist der Fiskus des Landes, in dem das Grundstück liegt, berechtigt. Die Rechtsprechung hat weiter das Erfordernis der damaligen Mitgliedschaft in einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft aufgestellt.

Nach Angaben der Bundesregierung gingen im Zeitraum bis 1990 in ca. 80.000 Fällen Bodenreformgrundstücke in Mecklenburg-Vorpommern in staatliches Eigentum über. Das Vermögensrechtsänderungsgesetz hatte zur Folge, daß das Land Mecklenburg-Vorpommern in 4.400 Fällen die Rückübertragung solcher Grundstücke von Erben forderte, welche die Voraussetzungen für einen Eigentumserwerb nicht erfüllten.

Die Beschwerdeführer sind Erben von Neubauern. Die Beschwerdeführer zu 1) und 2), Frau *Jahn* und Herr *Thurm*, sind Geschwister. Sie erbten 1976 Grundstücke in Sachsen-Anhalt. Am 14. Juli 1992 wurden sie im Grundbuch eingetragen. Am 18. Januar 1994 wollten sie die Grundstücke verkaufen. Diesem Verkauf trat das Amt für Landwirtschaft und Flurneueordnung des Landes Sachsen-Anhalt am 12. Juli 1994 entgegen. Es wurde ein Vorkaufsrecht zugunsten des Fiskus im Grundbuch eingetragen. Das Amtsgericht Sangershausen ordnete die unentgeltliche und entschädigungslose Rückübertragung der Grundstücke zugunsten des Bundeslandes Sachsen-Anhalt gemäß Art. 233 § 11 Abs. 3 sowie § 12 Abs. 2 und 3 EGBGB an. Zur Begründung seiner Entscheidung führte es aus, daß den Beschwerdeführern kein Erbrecht zugestanden habe, da sie weder am 15. März 1990 noch in den Jahren davor in der Land-, Forst-, oder Nahrungsgüterwirtschaft tätig gewesen seien. Die gegen diese Entscheidung gerichtete Berufung blieb erfolglos; ebenso die schließlich erhobene Verfassungsbeschwerde. Das Bundesverfassungsgericht vertrat die Auffassung, daß die einschlägigen Bestimmungen des EGBGB nicht gegen das Eigentumsrecht der Beschwerdeführer oder das Rückwirkungsverbot verstoßen würden. Das Bundesverfassungsgericht verwies darauf, daß die Benutzung des im Zuge der Bodenreform erworbenen Landes bereits in der DDR Beschränkungen unterlag.

Die Beschwerdeführerinnen zu 3) und 4), Frau *Rissmann* und Frau *Höller*, sind Erbinnen eines 1978 verstorbenen Eigentümers von Grundstücken aus der Bodenreform in Mecklenburg-Vorpommern. Im Jahre 1996 wurden sie als Eigentümerinnen im Grundbuch eingetragen. Am 3. Juli 1998 verlangte das Land Mecklenburg-Vorpommern seine Eintragung als Eigentümer. Dies begründete es damit, daß es gem. Art. 233 § 11 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 und 3 EGBGB besserberechtigt sei. Das Landgericht Neubrandenburg verurteilte die Beschwerdeführerinnen am 29. Oktober 1998, die Grundstücke an das Bundesland Mecklenburg-

² Gesetz über die Rechte von Eigentümern an Grundstücken aus dem Bodenreformland (DDR-GBl. I Nr. 17 S. 134).

³ BGBl. I S. 1257.

Vorpommern aufzulassen. Zur Begründung führte es aus, daß die Beschwerdeführerinnen am 15. März 1990 weder einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehörten, noch die Mitgliedschaft in einer solchen beantragt hätten. Die hiergegen gerichtete Berufung zum Oberlandesgericht Rostock blieb ebenso erfolglos wie die anschließend erhobene Verfassungsbeschwerde. In einer Grundsatzentscheidung entschied das Bundesverfassungsgericht am 6. Oktober 2000, daß eine Verletzung der Grundrechte der Beschwerdeführerinnen nicht vorliege. Das Bundesverfassungsgericht verneinte sowohl einen Verstoß gegen Art. 14 GG als auch gegen das Rückwirkungsverbot.⁴

Die Beschwerdeführerin zu 5), Frau *Loth*, hatte 1986 Grundstücke in Brandenburg geerbt. Sie gehörte von 1968 bis 1979 einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft an. Seit Januar 1980 war sie als Putzkraft im Ministerium für Staatssicherheit beschäftigt. Am 30. November 1991 wurde sie im Grundbuch eingetragen. Am 28. Juli 1995 verlangte das Land Brandenburg die Übertragung der Grundstücke mit der Begründung einer Besserberechtigung im Sinne der Art. 233 § 11 Abs. 3, § 12 Abs. 2 und 3 EGBGB. Am 16. Juli 1997 verurteilte das Landgericht Frankfurt an der Oder die Beschwerdeführerin zur Auflassung des Grundstücks. Zur Begründung verwies das Landgericht darauf, daß die Beschwerdeführerin am 15. März 1990 weder in der Land-, oder Forstwirtschaft, noch in der Nahrungsgüterwirtschaft tätig gewesen sei. Das die Entscheidung des Landgerichts bestätigende Oberlandesgericht vertrat die Ansicht, daß allein der Umstand, daß die Beschwerdeführerin offiziell auch nach Aufnahme der Tätigkeit als Putzkraft stets einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehörte, nicht ausreiche, um ihr einen wirksamen Titel bezüglich der streitgegenständlichen Grundstücke zu geben. Der weitere Rechtsweg wurde erfolglos ausgeschöpft.

Da die Beschwerdeführer in den Jahren 1976, 1978 und 1986 erbten, war die Besitzwechselverordnung vom 7. August 1975 in der Fassung der Verordnung vom 7. Januar 1988 einschlägig. Ein Übergang der Grundstücke auf Erben war danach nur dann vorgesehen, wenn diese einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehörten oder in der Land-, Forst- oder Nahrungsgüterwirtschaft tätig waren und die Voraussetzungen für eine zweckentsprechende Nutzung des Landes vorlagen. Anderenfalls sollte das Land erneut in Staats-eigentum übergehen. Diese Rückübertragung der Grundstücke auf den Staat wurde allerdings in der Praxis häufig weder durchgesetzt noch im Grundbuch eingetragen, so daß es zu einem Auseinanderfallen zwischen den Personen kam, die das Land tatsächlich bewirtschafteten, und denjenigen Personen, die eingetragen waren.

Verfahren vor dem Gerichtshof

Das Verfahren hat seinen Ursprung in drei Beschwerden gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die beiden ersten Beschwerdeführer erhoben am 2. September 1996 Beschwerde nach dem früheren Art. 25 EMRK⁵. Ihre Beschwerde wurde dem Gerichtshof (GH) am 1. November 1998 übermittelt, als das Protokoll Nr. 11⁶ in Kraft trat. Die Beschwerdeführer zu 3) bis 5) erhoben gem. Art. 34 EMRK Beschwerde, die Beschwerdeführerinnen zu 3) und 4) am 19. März und die Beschwerdeführerin zu 5) am 23. April 2001. Die Beschwerdeführer rügen insbesondere eine Verletzung ihres Rechts auf Achtung des Eigentums gem. Art. 1 erstes Zu-

⁴ BVerfG 1. Senat 2. Kammer, Nichtannahmebeschluß vom 6. Oktober 2000, Az: 1 BvR 1637/99.

⁵ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; BGBl. 2002 II S. 1055.

⁶ 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.

satzprotokoll (ZP)⁷. Darüber hinaus tragen sie vor, daß eine gem. Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 ZP verbotene Diskriminierung vorliege. Am 25. April 2002 erklärte eine Kammer der dritten Sektion des GH die Beschwerde der Beschwerdeführer zu 1) und 2) für zulässig. Am 15. Mai 2003 wurden die Beschwerden der Beschwerdeführer zu 3) bis 5) verbunden und für teilweise zulässig erklärt. Am 16. Dezember 2003 wurden die fünf Beschwerden verbunden.

Am 22. Januar 2004 entschied die Kammer einstimmig, daß eine Verletzung des Art. 1 ZP vorliege. Eine Prüfung der Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 ZP wurde daraufhin nicht mehr für notwendig gehalten. Die Kammer befand außerdem (6:1 Stimmen), daß über eine Entschädigung gem. Art. 41 EMRK mangels Entscheidungsreife noch nicht entschieden werden könne. Am 20. April 2004 beantragte die Bundesregierung in Übereinstimmung mit Art. 43 EMRK und Art. 73 der Verfahrensordnung, daß das Verfahren an die Große Kammer (GK) verwiesen werde. Am 14. Juni 2004 nahm die GK diesen Antrag an.

A. Zulässigkeit

Die Zulässigkeitsprüfung wirft keine besonderen Probleme auf.

B. Begründetheit

I. Verletzung von Art. 1 ZP?

1. Anwendbarkeit von Art. 1 ZP und Eingriff

Die Beschwerdeführer sehen in der Verpflichtung, ihre Grundstücke gem. Art. 233 § 11 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 und 3 EGBGB unentgeltlich zugunsten des Fiskus aufzulassen, eine Verletzung des durch Art. 1 ZP garantierten Rechts auf Achtung des Eigentums. Art. 1 ZP lautet:

„Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.“

Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“

Die GK schließt sich der Kammer an, die in der Verpflichtung aus Art. 233 § 11 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 und 3 EGBGB eine Enteignung i.S.d. Art. 1 Abs. 1 S. 2 ZP gesehen hat.

2. Rechtfertigung

a) Voraussetzung für eine nach Art. 1 ZP zulässige Enteignung ist zunächst, daß der Eingriff eine *gesetzliche Grundlage* hat. Die der Enteignung zugrundeliegenden gesetzlichen Bestimmungen müssen gemessen an dem Recht des Vertragsstaates rechtmäßig und insbesondere verfassungsgemäß sein.

Die Beschwerdeführer bestreiten das Vorliegen dieser Voraussetzung. Sie tragen vor, daß der Gesetzgeber 1992 irrtümlich davon ausgegangen sei, daß Bodenreformgrundstücke in der DDR nicht vererbt werden konnten. Deshalb habe das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz zunächst Eigentum auf die Beschwerdeführer übertragen und es ihnen anschließend zugunsten des Fiskus wieder entzogen. Die Beschwerdeführer hätten aber schon aufgrund

⁷ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, ETS Nr. 9, in der durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; BGBl. 2002 II S. 1072.

der Rechtslage in der DDR Eigentum im Wege der Erbschaft erworben. Der Gesetzgeber habe ihnen folglich nicht ein Eigentumsrecht verleihen können, das sie schon innehatten, und ihnen dieses deshalb auch nicht wirksam wieder entziehen können. Die GK schließt sich hingegen der Kammer an und hält die Eigentumsentziehung für gesetzmäßig. Sie stellt fest, daß die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des EGBGB durch die deutschen Gerichte und die Entscheidungen des BVerfG, in denen die streitentscheidenden Bestimmungen für verfassungsgemäß erklärt wurden, nicht willkürlich gewesen seien. Die GK weist dabei auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs hin, daß in erster Linie die nationalen Gerichte über die Auslegung und Verfassungsmäßigkeit nationalen Rechts entscheiden müßten.

b) Weitere Voraussetzung einer Rechtfertigung gem. Art. 1 Abs. 1 S. 2 ZP ist, daß die Eigentumsentziehung *im öffentlichen Interesse* liegt.

Die GK stellt zunächst fest, daß den staatlichen Instanzen bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, da sie ihre eigene Gesellschaft und deren Bedürfnisse am besten kennen. Außerdem weist die GK darauf hin, daß der Begriff des öffentlichen Interesses notwendigerweise extensiv zu verstehen sei. Die GK respektiert deshalb die diesbezügliche Entscheidung des nationalen Gesetzgebers, es sei denn, es fehlt ihr offensichtlich jegliche vernünftige Begründung. In Übereinstimmung mit der Kammer sieht die GK keinen Grund daran zu zweifeln, daß die Absicht des deutschen Gesetzgebers, die sich aus der Bodenreform ergebenden Eigentumsfragen zu regeln und die seiner Ansicht nach ungerechten Auswirkungen des *Modrow*-Gesetzes zu korrigieren, im öffentlichen Interesse war. Die GK verweist in diesem Zusammenhang auf die grundlegenden und tiefgreifenden Veränderungen, die mit dem Übergang in eine Marktwirtschaft verbunden waren.

c) Schließlich muß der Eingriff einen gerechten Ausgleich zwischen den Erfordernissen des öffentlichen Interesses und den Anforderungen an den Grundrechtsschutz des einzelnen schaffen. Die *Verhältnismäßigkeit* zwischen den eingesetzten Mitteln und dem mit der Enteignung verfolgten Ziel muß gewahrt sein. In dieser Hinsicht kommt den Mitgliedstaaten erneut ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Dies gilt umso mehr bei einem so grundlegenden Wechsel des politischen und ökonomischen Systems, wie er im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung stattgefunden hat. Dem GH obliegt die Prüfung, ob ein Ausgleich gefunden wurde, der mit dem durch Art. 1 ZP garantierten Recht auf Achtung des Eigentums vereinbar ist.

Hierbei spielt die Frage nach einer Enteignungsentschädigung eine entscheidende Rolle. Die GK stellt fest, daß eine Enteignung ohne angemessene Entschädigung regelmäßig einen unverhältnismäßigen Eingriff darstellt und daß entschädigungslose Enteignungen nur in Ausnahmesituationen mit Art. 1 ZP vereinbar sind. Die Kammer vertrat die Ansicht, daß sich trotz der Sondersituation der Wiedervereinigung ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bereits daraus ergebe, daß eine Entschädigung für die Enteignungen nicht vorgesehen war. Dem folgt die GK nicht. Sie verweist darauf, daß Ziel der Bodenreform nicht allein die Verteilung von Land an Landwirte war, sondern auch die Sicherstellung staatlicher Kontrolle über die Bewirtschaftung des verteilten Landes. Die GK stellt fest, daß die Rechtsposition der Neubauern nicht mit den in demokratischen, marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen existierenden Eigentumsrechten vergleichbar war. Vielmehr waren sie gemäß den Bodenreformverordnungen und den Besitzwechselerordnungen in ihrer Verfügung über die Grundstücke wesentlich beschränkt. Das dargestellte Ziel der Bodenreform, die landwirtschaftliche Nutzung der Grundstücke sicherzustellen, erklärt auch, warum

Erben die Grundstücke nur dann behalten konnten, wenn sie selbst das Land bewirtschafteten oder einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehörten. War dies nicht der Fall, dann gingen die Grundstücke auf besserberechtigte Personen über oder fielen in den staatlichen Bodenfonds zurück. Obwohl dieser Übergang in vielen Fällen tatsächlich durchgesetzt wurde, kam es vor, daß die Behörden der DDR es unterließen, diesen Übergang zu bewirken und ihn im Grundbuch einzutragen. Dies geschah häufig aus Gleichgültigkeit, da das Land ohnehin durch landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften bewirtschaftet wurde. Hätten die Behörden der DDR die damals geltenden Regeln stets konsequent angewandt, dann wären die Beschwerdeführer gar nicht in der Lage gewesen, die Grundstücke zu behalten. Das *Modrow*-Gesetz hob die in bezug auf die Bodenreformgrundstücke bestehenden Beschränkungen auf und überführte die bestehenden Rechtspositionen in vollwertiges Eigentum im Sinne des Grundgesetzes.

Die GK weist darauf hin, daß das *Modrow*-Gesetz keine spezifischen Regelungen bezüglich der Grundstückserben und keine Übergangsbestimmungen enthielt und deshalb die Rechtsposition derjenigen Erben, welche ihre Grundstücke nicht selbst bewirtschafteten und auch nicht einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehörten, als zur damaligen Zeit unklar bezeichnet werden kann. Mit dem 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz wollte der Gesetzgeber die Auswirkungen des *Modrow*-Gesetzes aus Gründen der Fairneß und sozialen Gerechtigkeit korrigieren. Deshalb wurden alle Erben in die Lage versetzt, in der sie sich bei konsequenter Anwendung der Bodenreformverordnungen und Besitzwechselverordnungen in der DDR befunden hätten. Es sollte eine ungerechtfertigte Benachteiligung derjenigen Erben verhindert werden, welche die in der DDR bestehenden Voraussetzungen für einen Erwerb der Grundstücke nicht erfüllten und diese deshalb abgeben mußten.

Trotz Fehlens einer Entschädigungsregelung hält die GK die Verhältnismäßigkeit für gewahrt. Entscheidend für diese Einschätzung der GK sind drei Gesichtspunkte:

Das *Modrow*-Gesetz wurde von einem Parlament verabschiedet, das nicht demokratisch legitimiert war. Die Verabschiedung erfolgte in einer Übergangsphase zweier Regime, die notwendigerweise durch Umbrüche und Unsicherheiten gekennzeichnet war. Unter solchen Umständen konnten sich die Beschwerdeführer selbst dann nicht darauf verlassen, daß ihre Rechtspositionen bestehenbleiben würden, wenn man davon ausgeht, daß sie formal vollwirksame Eigentumstitel erworben haben. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, daß die Rechtsstellung derjenigen Erben, welche die Bodenreformgrundstücke weder selbst bewirtschafteten noch einer landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehörten, mangels Regelung durch das *Modrow*-Gesetz selbst nach dessen Inkrafttreten unklar blieb.

Weiter verweist die GK darauf, daß die mit dem 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz erfolgende Reaktion des Gesetzgebers auf die beschriebenen Folgen des *Modrow*-Gesetzes angesichts des Ausmaßes der Aufgaben, die sich im Zusammenhang mit dem Übergang auf eine demokratische Marktwirtschaft stellten, innerhalb eines angemessenen Zeitraums erfolgte.

Der Bundestag sah es als seine Pflicht an, die Auswirkungen des *Modrow*-Gesetzes aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit zu korrigieren, so daß der Erwerb des Volleigentums durch Erben von Bodenreformgrundstücken nicht allein davon abhing, ob die Behörden der DDR tätig waren oder nicht. Diese Sichtweise findet die Billigung der GK. Die GK stellt weiter fest, daß die Abwägung der verschiedenen Interessen, wie sie das Bundesverfassungsgericht insbesondere in seiner Grundsatzentscheidung vom 6. Oktober 2000 vorgenommen hat, nicht als willkürlich erscheint. In Anbetracht des überraschenden Gewinns, von dem die Beschwerdeführer als Folge des *Modrow*-Gesetzes in Anbetracht der in der DDR bestehenden Regelungen für Erben von Bodenreformgrundstücken zweifellos profitierten, war auch die entschädigungslose Enteignung nach der GK nicht unverhältnismäßig. Die GK verweist schließlich darauf, daß das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz nicht ausschließlich den

Staat begünstigte, sondern daß auch Fälle existieren, in denen Grundstücke auf Landwirte übergangen.

Zusammenfassend stellt die GK fest, daß das Fehlen einer Entschädigung im einzigartigen Kontext der Wiedervereinigung angesichts der beschriebenen Umstände und insbesondere der Unsicherheit der Rechtsposition der Erben und der von der Bundesregierung angeführten Gründe sozialer Gerechtigkeit keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstellt. Eine Verletzung von Art. 1 ZP liegt deshalb nicht vor.

Die Entscheidung erging mit 11:6 Stimmen. Die Richter *Cabral Barreto, Pavlovschi, Costa, Borrego, Ress* und *Botoucharova* brachten Sondervoten an. Richter *Pavlovschi* lehnt schon das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an den Enteignungen ab. Außerdem fehle es an einem gerechten Ausgleich. Auch der deutsche Richter *Ress* sieht in der entschädigungslosen Enteignung in Übereinstimmung mit der Kammer einen Verstoß gegen Art. 1 ZP.

II. Verletzung von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 ZP?

Art. 14 EMRK lautet:

„Der Genuß der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“

Die Beschwerdeführer tragen insbesondere vor, daß sie gegenüber den folgenden Personengruppen diskriminiert worden wären: Eigentümer von Bodenreformgrundstücken, die ihr Land als Neubauern erworben haben und am 15. März 1990 noch lebten, Eigentümer von Grundstücken, die diese durch lebzeitigen Eigentumserwerb vor dem 15. März 1990 erworben haben und schließlich Personen, welche die Grundstücke zwischen dem 16. März und dem 2. Oktober 1990 geerbt haben.

Die GK stellt zunächst fest, daß Art. 14 EMRK anwendbar ist, da der zugrunde liegende Sachverhalt in den Regelungsbereich des Art. 1 ZP fällt. Eine unterschiedliche Behandlung ist dann diskriminierend i.S.v. Art. 14 EMRK, wenn keine sachliche und vernünftige Rechtfertigung hierfür existiert. Die GK verweist in diesem Zusammenhang erneut auf die Zielsetzung des 2. Vermögensrechtsänderungsgesetzes, die Auswirkungen des *Modrow*-Gesetzes zu korrigieren, um die Gleichbehandlung der Erben von Bodenreformgrundstücken, deren Grundstücke in der DDR auf Dritte übertragen worden oder in den staatlichen Bodenfonds zurückgefallen waren, und der Erben zu erreichen, welche die Voraussetzungen einer Zuweisung nicht erfüllten, zugunsten derer es die Behörden der DDR aber versäumt hatten, die Übertragung der Grundstücke auf Dritte oder den Staat durchzusetzen und diese im Grundbuch einzutragen. Es existiert demgemäß eine offensichtliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung der Beschwerdeführer und der Personen, die Land nach dem 15. März 1990 geerbt haben. Die unterschiedliche Behandlung der Beschwerdeführer und der pensionierten Neubauern, die am 15. März 1990 noch lebten, ergibt sich daraus, daß letztere offiziell Mitglieder der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften blieben. Die unterschiedliche Behandlung, verglichen mit denjenigen Personen, welche die Grundstücke im Wege lebzeitigen Eigentumserwerb erwarben, erklärt sich schließlich daraus, daß für letztere Erwerbsart in der DDR andere Regelungen als für den Eigentumserwerb durch Erbschaft existierten. Die GK stellt fest, daß die Korrektur der Folgen des *Modrow*-Gesetzes durch das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz angesichts der beschriebenen Zielsetzung und des infolge des besonderen Kontexts der Wiedervereinigung bestehenden weiten staatlichen Beurteilungsspielraums nicht als unangemessen bezeichnet werden kann und den Beschwerdeführern auch keine unverhältnismäßige Belastung auferlegt hat. Deshalb kommt die GK zu

dem Ergebnis, daß für die beanstandeten Regelungen eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung besteht. Eine Verletzung von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 ZP liegt deshalb nicht vor. Die Entscheidung erging mit 15:2 Stimmen. Die Richter *Costa* und *Borrego* brachten Sondervoten an.

Anmerkung:

Die Entscheidung der GK stellt den Abschluß einer Reihe von Entscheidungen des GH zu Fragen der Übergangsgerechtigkeit anlässlich der Wiedervereinigung dar. Im Fall *Wittek* befaßte sich der GH mit der Nichtrestitution von Eigentum, das durch Organe der DDR entzogen worden war.⁸ Eine Verletzung von Art. 1 ZP wurde verneint. In Fall von *Maltzan* u.a. verneinte der GH die Anwendbarkeit der Eigentumsgarantie, da eine berechtigte Erwartung auf Rückgabe entzogenen Eigentums nicht vorgelegen habe.⁹

weiterführende Literaturhinweise:

Jörn Axel Kämmerer, Bodenreform und kein Ende? Die ostdeutsche Eigentumsordnung auf dem europäischen Prüfstand: zum Urteil des EGMR, Dritte Sektion, vom 22. Januar 2004 (Jahn u.a./Deutschland), DVBl. 2004, S. 365ff. , in: DVBl. 2004, S. 995-1004.

Bernhard Kempen (Hrsg.), Die rechtsstaatliche Bewältigung der demokratischen Bodenreform (Kölner Schriften zu Recht und Staat, Bd. 26), 2005.

⁸ EGMR, Urteil vom 12. Dezember 2002, *Wittek*, RJD 2002-X, Nr. 50f.

⁹ EGMR, Urteil vom 2. März 2005, von *Maltzan* u.a. Nr. 71916/01.

Das historische Kalenderblatt

Der Völkermord an den Armeniern

Wie an jedem am 24. April begingen die Armenier auch dieses Jahr in ihrer Hauptstadt Eriwan einen ihrer bedeutsamsten Gedenktage, mit dem sie an die Vertreibung und Vernichtung von 1,5 Millionen¹ Angehörigen ihres Volkes vor 90 Jahren erinnerten. Ab 1915 wurden die Armenier nach und nach vollständig aus den angestammten Siedlungsgebieten im Osten der Türkei deportiert und „– Dorf für Dorf, Stadt für Stadt – über wochenlange Hungersmärsche auf vorbestimmten Wegen zu den Schauplätzen der Massaker in den syrischen Wüstentälern geschickt.“²

Dies war jedoch nur der traurige Höhepunkt einer unheilvollen Entwicklung, die Jahrzehnte vorher begonnen hatte. Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts zeichnete sich der Zerfall des Osmanischen Reiches durch diverse Gebietsabtretungen auf dem Balkan ab. Um diesem vorzubeugen, entwickelte Sultan *Abdul Hamid II* eine panislamische Doktrin, derzufolge alle nicht-islamischen Bevölkerungsgruppen an ihren Unabhängigkeitsbestrebungen gehindert werden sollten. 1908 wurde er von der „jungtürkischen“ Partei „Einheit und Fortschritt“ gestürzt. Diese neue Regierung stand den armenischen Bestrebungen nach Selbstverwaltung zunächst aufgeschlossen gegenüber. Sie wurde aber in den folgenden Jahren außen- und innenpolitisch geschwächt, da zwischen 1908 und 1913 nahezu alle verbliebenen Gebiete auf dem Balkan verloren gingen. Die dort ansässigen Muslime wurden vertrieben.³

In einem Zeitalter, das stark von imperialistischen, rassistischen und sozialdarwinistischen Strömungen gekennzeichnet war, gewann auch in der Türkei die westeuropäisch inspirierte Idee vom ethnisch homogenen Nationalstaat an Bedeutung. Um selbst überleben zu können, so die These, müsse man den nicht-türkischen Bevölkerungsgruppen zuvorkommen und diese vorher vertreiben oder gar vernichten.

Besonders brisant ist hierbei aus deutscher Sicht die Frage, ob deutsche Verbindungsoffiziere an Vernichtungsaktionen beteiligt waren. Ob diese hinreichenden Einfluß hatten, die Vernichtungskampagnen insgesamt zu stoppen oder welcher Anteil ihnen bei der Vorbereitung zukommt, ist umstritten.

Die massenhafte Austilgung erschien dem jungtürkischen Regime jedoch erst vor dem Hintergrund der existentiell bedrohlichen Situation im Ersten Weltkrieg notwendig. Anfang 1915 begannen die Alliierten den Angriff auf die strategisch bedeutsamen Dardanellen. Außerdem wurden die türkischen Truppen zu diesem Zeitpunkt von den Streitkräften des zaristischen Rußland im Kaukasus zurückgedrängt, so daß die Furcht vor dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches wuchs. Hinzu kam, daß einige armenische Freiwillige tatsächlich mit den russischen Truppen kollaborierten und damit aus Sicht der Jungtürken einen geradezu idealen Anlaß für „Strafaktionen“ gegen die armenische Bevölkerung lieferten.

Der 24. April 1915, an dem mehrere Intellektuelle in Istanbul verhaftet und später umgebracht wurden, markierte den Auftakt einer grausamen Vertreibungs- und Vernichtungskampagne. Die Vernichtungsaktionen wurden zumeist von Spezialeinheiten durchgeführt,

¹ Die aufgrund der Kriegswirren ohnehin problematischen Schätzungen diesbezüglich schwanken von mehreren Hunderttausend bis zu über 2 Millionen. Im Durchschnitt belaufen sich die Angaben aber auf ca. 1,5 Millionen Opfer.

² *Kambiz Behbahani*, Völkermord in Armenien, Stachlige Argumente Nr. 129 (3/2001), abrufbar unter: http://www.gruene-berlin.de/positionen/stach_arg/129/armenien.html (zuletzt besucht am 10. Okt. 2005).

³ Vgl. *Klaus Wiegrefe*, Todesmärsche nach Aleppo, Der Spiegel Nr. 16/2005, S. 130-145 (134).

die zu großen Teilen aus jenen Muslimen bestanden, die aus den europäischen Gebieten vertrieben worden waren. Gerade ihr Haß und ihre Verzweiflung ließen sich im Sinne der Vertreibungs- und Vernichtungsaktionen instrumentalisieren. In den Armeniern fanden sie vermutlich jene ohnehin schon verunglimpften „Sündenböcke“, an deren Vertreibung sich nun der Frust ihrer eigenen Vertreibung entladen konnte.

Besonders brisant ist hierbei aus deutscher Sicht die Beteiligung von deutschen Verbindungsoffizieren an Vernichtungsaktionen. So ließ Major *Eberhard Graf Wolffskeel von Reichenberg* armenische Aufständische in Urfa mit deutschen Feldhaubitzen zusammenschießen und Oberstleutnant *Böttrich* unterzeichnete als Chef des Verkehrswesens (Eisenbahnabteilung) im türkischen Großen Hauptquartier Deportationsbefehle.⁴ Ob die deutschen Offiziere hinreichenden Einfluß hatten, die Vernichtungskampagnen insgesamt zu stoppen oder welcher Anteil ihnen bei der Vorbereitung zukommt, ist umstritten. Die Tatsache, daß man von diesen Aktionen jedoch nicht nur im Osmanischen Reich Kenntnis hatte, belegen etwa die Berichte deutscher und US-amerikanischer Botschafter oder des deutschen *Johannes Lepsius*, die die Massaker dokumentieren.⁵

Trotz allem wird der Völkermord bis heute von der Türkei offiziell geleugnet. Allerdings haben sich mittlerweile auch namhafte türkische Intellektuelle zu diesem Teil der türkischen Geschichte bekannt, wie der Schriftsteller *Orhan Pamuk* in einem Interview Anfang des Jahres⁶ oder *Halil Berktaş*, Professor an der Sabanci Universität in Istanbul, der zusammen mit anderen Historikern gegen Widerstand und trotz Gegenprotesten im September 2005 eine erste Konferenz zu diesem Thema in der Türkei abhielt.⁷

Der Völkermord endete erst, als alliierte Truppen gegen Ende des Ersten Weltkrieges das Osmanische Reich besetzten. Auf Betreiben der Alliierten wurde vielen Verantwortlichen auf der Grundlage türkischen Rechts in Istanbul der Prozeß gemacht.⁸ Der Innenminister der jungtürkischen Regierung, *Talaat Pascha*, entkam jedoch und ging nach Deutschland ins Exil. 1921 wurde er in Berlin auf offener Straße von einem jungen Armenier namens *Salomon Teitlerian* erschossen, den später ein Schwurgericht in Berlin (wegen mangelnder strafrechtlicher Verantwortlichkeit) freisprach.⁹

Wie bereits am Beispiel der ersten wissenschaftlichen Konferenz in der Türkei ersichtlich, ist das Thema des Völkermordes an den Armeniern auch 90 Jahre später politisch weiterhin hochaktuell und brisant. So verabschiedete beispielsweise der deutsche Bundestag am 16. Juni 2005 einen interfraktionellen Antrag, der das Massaker an den Armeniern im Jahre 1915 thematisiert.¹⁰ Darin werden die Taten der Regierung des Osmanischen Reiches, die zur „fast

⁴ *Wolfgang Gust*, Einführung und Leitfaden, in: Wolfgang Gust (Hrsg.), *Der Völkermord an den Armeniern 1915/16. Dokumente aus dem Politischen Archiv des deutschen Auswärtigen Amtes*, 2005, S. 17-109 (89f.).

⁵ Siehe z. B. ebd., S. 78ff., 99ff. und Dokumente; vgl. auch *Wiegrefe* (Fn. 3), S. 136, 145.

⁶ Siehe Interview mit *Peer Teuwsen*, „Der Buhmann vom Bosphorus“, *Das Magazin* Nr. 5/2005 (wöchentliche Beilage des Züricher Tages-Anzeigers u. a.). Zur Bekräftigung seiner dort vorgenommenen Aussagen siehe auch *Gerrit Bartels*, *Wie ein Held aus seinem Roman*, die tageszeitung vom 28. Oktober 2005, S. 16. *Pamuk* muß sich seit dem 16. Dezember 2005 in der Türkei wegen seiner Äußerungen einem Strafverfahren stellen.

⁷ Nachdem ein Gericht in Istanbul die Veranstaltung zunächst untersagte, konnte die Konferenz doch noch am Wochenende des 24./25. Septembers an der Bilgi-Universität abgehalten werden. Siehe *Jürgen Gottschlich*, *Geschichtsschreibung per Gerichtsbeschuß*, die tageszeitung vom 24. Sept. 2005, S. 9, und „Riesiger Schritt für die Türkei“, die tageszeitung vom 26. Sept. 2005, S. 10.

⁸ Hierzu *Akçam Taner*, *Armenien und der Völkermord*, 1996, S. 77ff.

⁹ Hierzu: *Der Prozeß Talaat Pascha. Stenographischer Prozeßbericht mit einem Vorwort von Armin T. Wegner und einem Anhang*, Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte, Berlin, 1921; sowie kurz: *Robert M. W. Kempner*, *Vor sechzig Jahren vor einem deutschen Schwurgericht: Der Völkermord an den Armeniern*, in: *Recht und Politik* 1980, Heft 3, S. 167-169.

¹⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5689 vom 15. Juni 2005.

vollständigen Vernichtung“ der Armenier in Anatolien geführt haben, beklagt. Alle vier Fraktionen bedauerten auch die „unrühmliche Rolle“ des Deutschen Reiches, das trotz der vielfältigen Informationen über die organisierte Vertreibung und Vernichtung von Armeniern nicht einmal versucht habe, die Greuel zu stoppen. Die Bundesregierung wird dazu aufgerufen, „dabei mitzuhelfen, dass zwischen Türken und Armeniern ein Ausgleich durch Aufarbeitung, Versöhnen und Verzeihen historischer Schuld erreicht wird“. Deutschland solle sich dafür einsetzen, daß sich Parlament, Regierung und Gesellschaft der Türkei „vorbehaltlos“ mit ihrer Rolle gegenüber dem armenischen Volk in Geschichte und Gegenwart auseinandersetzen.

Das Europäische Parlament hat in einer Entschließung vom 28. September 2005 den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zwar zugestimmt, den Beitritt jedoch unter anderem an die Bedingung geknüpft, daß die Türkei die Verantwortung für den Völkermord an den Armeniern im Ersten Weltkrieg übernimmt.¹¹

Marcus Warnke

Literaturauswahl

Akçam, Taner, Armenien und der Völkermord. Die Istanbul Prozesse und die türkische Nationalbewegung, Hamburger Edition, Hamburg, 1996.

Balakian, Peter, The Burning Tigris. A History of the Armenian Genocide, Heinemann, London, 2002.

Benz, Wolfgang, Der Völkermord an den Armeniern: Zum 90. Gedenktag am 24. April 2005, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 2005, S. 293-300.

Dadrian, Vahakn N., German Responsibility in the Armenian Genocide. A Review of the Historical Evidence of German Complicity, Blue Crane Books, Watertown, 1996.

Dadrian, Vahakn N., The History of the Armenian Genocide. Ethnic Conflict from Balkan to the Caucasus, Berghahn Books, Providence/Oxford, 3. Aufl. 1997.

Dadrian, Vahakn N., The Key Elements in the Turkish Denial of the Armenian Genocide. A Case Study of Distortion and Falsification, Zoryan Institute, Cambridge (Mass.), 1999.

Dadrian, Vahakn N., Warrant for Genocide. Key Elements of the Turko-Armenian Conflict, Transaction, New Brunswick, 1999.

Gust, Wolfgang (Hrsg.), Der Völkermord an den Armeniern 1915/16. Dokumente aus dem Politischen Archiv des deutschen Auswärtigen Amtes, zu Klampen, Springe, 2005.

Hofmann, Tessa (Hrsg.), Armenien – Völkermord, Vertreibung, Exil: 1979-1987. Neun Jahre Menschenrechtsarbeit für die Armenier – neun Jahre Berichterstattung über einen verleugneten Völkermord, Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen, 1987.

Hosfeld, Rolf, Operation Nemesis. Die Türkei, Deutschland und der Völkermord an den Armeniern, Kiepenheuer & Witsch, Köln, 2005.

Hovannisian, Richard G. (Hrsg.), Looking Backward, Moving Forward: Confronting the Armenian Genocide, Transaction, New Brunswick, 2003.

Hovannisian, Richard G. (Hrsg.), The Armenian Genocide in Perspective, Transaction, New Brunswick, 1986.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei vom 28. Sept. 2005, Dok. P6_TA-PROV(2005)0350, Nr. 5. Siehe auch bereits die Entschließung zu einer politischen Lösung der armenischen Frage vom 18. Juni 1987, ABl. C 190 vom 20. Juli 1987, S. 119.

Jeismann, Michael, Europa und die „Armenische Frage“, in: Zeitschrift für Genozidforschung 2005, S. 104-109.

Kaiser, Hilmar (Hrsg.), Eberhard Count Wolffskeel Von Reichenberg, Zeitoun, Mousa Dag, Ourfa. Letters on the Armenian Genocide, Gomidas Institute, Princeton/London, 2. Aufl. 2004.

Kieser, Hans-Lukas/Schaller, Dominik J. (Hrsg.), Der Völkermord an den Armeniern und die Shoah, Chronos Verlag, Zürich, 1995.

Melson, Robert F., Revolution and Genocide: The Origins of the Armenian Genocide and the Holocaust, University of Chicago Press, Chicago/London, 1992.

Mikaeljan, Wardges (zusammengestellt und eingeleitet von), Die armenische Frage und der Genozid an den Armeniern in der Türkei (1913-1919). Dokumente des politischen Archivs des Auswärtigen Amtes Deutschlands, Druckerei der Akademie der Wissenschaften Armeniens, Jerewan, 2004.

Ohandjanian, Artem, Armenien. Der verschwiegene Völkermord, Böhlau Verlag, Wien, 1989.

Werfel, Franz, Die vierzig Tage des Musa Dag, 1933; Neuauflage: Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt, 1990.

Siehe auch die Beiträge in der Sonderausgabe des Journal of Armenian Studies, Bd. IV Nr. 1 und 2 (1992): „Genocide and Human Rights: Lessons from the Armenian Experience“.

Stichwort

Die Europäische Agentur für Grundrechte

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde am 7. Dezember 2000 durch den Europäischen Rat von Nizza öffentlich unterzeichnet und feierlich proklamiert; sie fand aber keinen Einzug in den – durch die Regierungskonferenz von Nizza nunmehr überarbeiteten – Vertrag über die Europäische Union (EU). Während der Ausarbeitung des Vertrages über eine Europäische Verfassung hat sich dennoch der zu diesem Zweck einberufene Verfassungskonvent entschieden, die Charta in den neuen Vertragstext zu integrieren. Diesem Vorschlag stimmten die Staats- und Regierungschefs nach einigen Veränderungen schließlich insgesamt zu und unterzeichneten im Oktober 2004 den so genannten Verfassungsvertrag. Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 ist jedoch vollkommen unklar, wie die Zukunft des Verfassungsvertrages – und somit auch der Status der Charta der Grundrechte – aussehen wird.

Trotz dieser Probleme auf der politisch-juristischen Metaebene hat die EU seit ihrer Begründung durch den Maastrichter Vertrag von 1992 sukzessive ein dynamisches Eigenleben entwickelt, das jenseits von problematischen verfassungsrechtlichen Grundlagen Fakten schafft. Im Bereich des europäischen Grundrechtsschutzes wurde dabei erst vor kurzem eine Entscheidung getroffen, die anscheinend nur von interessierten Fachkreisen wahrgenommen wurde: Die verantwortlichen Institutionen im Gemeinschaftsgefüge (Europäischer Rat, Rat der EU, EU-Kommission und Europäisches Parlament) haben einvernehmlich beschlossen, eine Agentur für Grundrechte auf der Ebene der EU zu installieren.

Eine Agentur für Grundrechte im Rahmen der Europäischen Union

Die Idee zur Schaffung einer Fundamental Rights Agency (im weiteren Verlauf als die Agentur bezeichnet) im Gefüge der EU-Institutionen geht auf ein Forschungsprojekt unter der Leitung des Wissenschaftlers *Philip Alston* zurück. Mit dem Abschlusssdokument „*Leading by Example: A Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000*“ wurden die Ergebnisse des Projektes – und somit auch der Vorschlag zur Errichtung einer Agentur für Grundrechte – erstmalig der Öffentlichkeit präsentiert. Die dort noch als *European Union Human Rights Monitoring Agency* bezeichnete Agentur könne diesem Vorschlag nach entweder mit der Erweiterung des Mandates der bereits bestehenden Europäischen Stelle zur Beobachtung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia [EUMC]) entstehen oder ließe sich durch eine neue separate Institution erschaffen. Nachdem die Idee vorerst von der Europäischen Kommission mit Hinweis auf die bereits bestehenden Institution im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarates im Jahre 2001 abgelehnt wurde, griff der Europäische Rat von Brüssel im Dezember 2003 den Vorschlag wieder auf und beschloß, die EUMC in eine Agentur für Grundrechte umzuwandeln. Die Kommission verabschiedete daraufhin im Oktober 2004 ein Dokument als Ausgangspunkt für eine öffentliche Konsultation. Daraufhin gingen zahlreiche Stellungnahmen von betroffenen Institutionen (u.a. Bundesregierung, Bundesrat, Europarat, EUMC) bei der Kommission ein, welche die Grundlage für eine Konferenz bildeten, die im Januar 2005 in Brüssel stattgefunden hat. Auf dieser wurden die aufgeworfenen Fragen und Probleme hinsichtlich der Errichtung der Agentur ausführlich diskutiert. Aufbauend auf die Ergebnisse dieser öffentlichen Konsultation legte die Kommission im Juni 2005 dem Rat der EU einen Vorschlag vor, mit denen der Rat per Verordnung die Agentur errichten kann. Einem zweiten angehängten Kommissions-Vorschlag entsprechend soll der Rat durch einen Beschluß

die Agentur ihren Aufgaben gemäß mandatieren und ausstatten. Das Europäische Parlament hat diese Vorschläge positiv kommentiert. Die endgültige Entscheidung zur Errichtung der Agentur ist damit getroffen. Wenn der Rat die entsprechende Verordnung und den Beschluß erlassen hat, kann mit dem Aufbau der Agentur begonnen werden. Sie soll im Januar 2007 ihre Arbeit aufnehmen.

Aufbau, Aufgaben und Ausstattung der Agentur

Als Grundlage für den Aufbau der Agentur werden die Strukturen der EUMC genutzt. Dessen Aufgabenspektrum wird von der Agentur übernommen. Dafür kann die Agentur auf die bereits bestehende Infrastruktur der EUMC zurückgreifen. Auch die Organisation der Agentur soll sich laut den Vorschlägen der Kommission an den Strukturen der EUMC orientieren. Geführt wird die Agentur demnach von einem Verwaltungsrat (Mitglieder sind: je eine unabhängige Persönlichkeit pro Mitgliedstaat, jeweils eine vom Europäischen Parlament und vom Europarat benannte unabhängige Persönlichkeit sowie zwei Vertreter der EU-Kommission) einem Exekutivsausschuß (Mitglieder sind: der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates sowie zwei Vertreter der EU-Kommission) und einem vom Verwaltungsrat zu ernennenden Direktor. Ein Grundrechteforum, in dem 100 qualifizierte Expertinnen und Experten tagen, wird die Gremien der Agentur beratend unterstützen. Dieses setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Kirchen, Hochschulen und ähnlichen gesellschaftlichen Einrichtungen. Die Agentur wird – wie derzeit die EUMC – ihren Sitz in Wien haben und eng mit den anderen EU-Institutionen zusammenarbeiten.

Das Aufgabenspektrum wird dabei dem der EUMC sehr ähnlich sein. Die Agentur wird dabei keine einzelnen Länderberichte verfassen, sondern die Grundrechte themenbezogen verfolgen. Ein Schwerpunkt ihrer Tätigkeit wird in der Sammlung, Aufbereitung, Analyse und Verbreitung von grundrechtsrelevanten Daten liegen. In diesem Zusammenhang wird sie entsprechende Stellungnahmen erarbeiten und durch verschiedene Medien und Maßnahmen (Zeitschriften, Informationsblätter, Studien, Internet, Ausrichtung von Konferenzen und Anhörungen) mit der Öffentlichkeit kommunizieren. Der subjektive Rechtsschutz ist dabei ausdrücklich nicht Aufgabe der Agentur; vielmehr ist ihr zentraler Arbeitsbereich der objektive, allgemeine Grundrechtsstandard. Weiterhin wird sie eine grundrechtspädagogische Funktion wahrnehmen und – was als eine ihrer Hauptaufgaben bezeichnet wird – die durch die Charta der Grundrechte manifestierte Grundrechtsordnung der Union im allgemeinen beobachten. Dabei soll sie auf einen Stab von ungefähr 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ein Jahresbudget von anfangs 16 Mio. Euro im Jahr 2007 zurückgreifen können. Der Vorschlag der Kommission sieht eine sukzessive Erhöhung des Budgets im Verlauf der folgenden Jahre vor. Die EUMC hat hingegen im Vergleich augenblicklich ein Jahresbudget von ungefähr 8 Mio. Euro und einen Stab von 37 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Probleme, Kritik und offene Fragen

Neben der eingangs aufgeworfenen Problematik bezüglich der Europäischen Charta der Grundrechte sind bei intensiver Betrachtung des Kommissions-Vorschlages weitere Aspekte kritisch zu beleuchten: Die Problematik der Finanzausstattung, dabei insbesondere die Bereitstellung der Mittel, ist nicht eindeutig geklärt, die Frage nach der Effizienz und Effektivität kann kaum vor Beginn der Arbeit der Agentur beantwortet werden, und die fehlende Entscheidungs- oder quasi-gerichtliche Zuständigkeitsbefugnis (die Agentur wird sich nicht mit Beschwerden und Petitionen beschäftigen) werden die Agentur voraussichtlich in ihrem Handlungsrahmen stark einschränken.

Zwei grundsätzliche Probleme erscheinen in diesem Zusammenhang jedoch gravierender: Erstens sieht der Vorschlag der Kommission eine Ausweitung des Mandates der Agentur auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) vor. Das Gemeinschaftsrecht ist supranational organisiert, die PJZS, die als „dritte Säule“ der EU bezeichnet wird, ist jedoch durch ihren intergouvernementalen Charakter gekennzeichnet. Der Verfassungsvertrag sieht zwar die Auflösung der jetzigen Säulenstruktur und die Integration der drei Säulen (Europäische Gemeinschaften [EG], Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [GASP] und PJZS) in der EU vor; es ist jedoch nicht absehbar, wann und ob dieser in Kraft treten wird. Da auf der derzeit gültigen Vertragsbasis der EU nach dem Nizza-Vertrag die erste Säule (EG) und die dritte Säule (PJZS) grundsätzlich getrennt voneinander behandelt werden, sind Kompetenzstreitigkeiten und Konflikte der Agentur mit anderen EU- und EG-Institutionen somit vorprogrammiert. Diese wird es, und das ist das zweite grundsätzliche Problem, aller Voraussicht nach auch mit anderen Institutionen, die sich mit Fragen und Problemen von Grundrechten in Europa beschäftigen, geben. Der Kommissionsentwurf weist zwar deutlich daraufhin, daß die Agentur eine enge institutionelle Beziehung zum Europarat und den relevanten Gemeinschaftsagenturen aufbauen wird; wie diese aber genau aussehen soll, beantwortet der Entwurf jedoch nicht. Wo hat die Agentur im Netzwerk von Europäischer Menschenrechtskonvention und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, Charta der Grundrechte und Europäischem Gerichtshof, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen genau ihren Platz? Diese Frage müssen die Staats- und Regierungschefs der EU noch eindeutig beantworten. Ansonsten fällt es selbst Fachleuten schwer, das „Grundrechtswirrwarr in Europa“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) zu durchschauen.

Anis Ben-Rhouma

Dokumente der Europäischen Union:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der europäischen Union für Grundrechte. Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, in den Bereichen nach Titel VI des Vertrages über die Europäische Union auszuüben [KOM(2005)280], einzusehen. unter: http://www.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0280de01.pdf (zuletzt geladen am 17. November 2005).

Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte: die Rolle der nationalen und der europäischen Institutionen, einschließlich der Agentur für Grundrechte (2005/2007(INI)), einzusehen. unter: http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=5&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0208+0+DOC+XML+V0//DE (zuletzt geladen am 17. November 2005).

weiterführende Literatur:

Philip Alston/Olivier De Schutter (Hrsg.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford 2005.

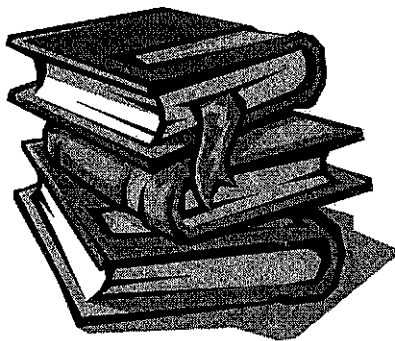
Frankfurter Allgemeine Zeitung, Grundrechtswirrwarr in Europa, vom 07. Juli 2005, S. 8.

Leading by Example: A Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000, abgedruckt in: *Philip Alston* (Hrsg.): *The EU and Human Rights*, Oxford 1999, S. 921-927.

Claudia Mahler, The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, in *MRM* 2003, S.134.

Rupert Manhart/Michaela Maurer, EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta. Welche Auswirkungen hat die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag auf den Grundrechtsschutz in Europa?, in: *MRM* 2005, S. 160-173.

Jan Muck Schlichting/Jörg Pietsch, Die Europäische Grundrechteagentur. Aufgaben. Organisation. Unionskompetenz, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005, S. 587-589.



Buchbesprechungen

Manfred Nowak, U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl/u. a.: N.P. Engel Verlag, 2. Aufl. 2005, 1277 S., ISBN 3-88357-134-2, 182,- € (erm. 91,- €).

Die zweite Auflage der englischen Ausgabe des Kommentars zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt) und dessen Fakultativprotokollen ist nunmehr erschienen. Es ist nicht übertrieben, zu behaupten, daß eine überarbeitete Auflage seit langem ersehnt wurde. Denn seit der 1993 erschienenen Erstauflage, die aufgrund der Entwicklungen bereits selbst eine Überarbeitung der zuvor veröffentlichten deutschsprachigen Ausgabe von 1989 darstellte, sind nicht nur zahlreiche Vertragsparteien zu dem Pakt und den Fakultativprotokollen hinzugekommen. Stark zugenommen hat auch die Prüfung von Staatenberichten und Individualbeschwerden durch den Menschenrechtsausschuß, das durch den Pakt errichtete Vertragsüberwachungsorgan. Dieser Ausschuß hat zudem mehrere Allgemeine Bemerkungen (General Comments) zu verschiedenen Artikeln verabschiedet, die zusammen mit den Zulässigkeitsentscheidungen, „Auffassungen“ („Views“) und Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses in den genannten Verfahren Aufschluß über die Rechte und sonstigen Bestimmungen des Paktes geben.

Wie die Erstauflage, so geht auch die überarbeitete Neufassung auf die Initiative von *Erika und Norbert Paul Engel*, die Verleger – auch zahlreicher weiterer hochgeschätzter Menschenrechtswerke –, zurück, wie der Autor in den Vorworten zur ersten und zweiten Auflage jeweils hervorhebt. *Man-*

fred Nowak selbst ist Gründer und Direktor des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte an der Universität Wien und seit Ende des Jahres 2004 Sonderberichterstatter über Folter für die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen. Von seinen zahlreichen weiteren Tätigkeiten und Publikationen auf dem Gebiet der Menschenrechte seien nur genannt seine Stellung als Mitglied der UN-Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (1993 bis 2001) und als Richter an der Menschenrechtskammer für Bosnien und Herzegowina (1996 bis 2003), deren Vizepräsident er zeitweilig war, sowie sein Buch „Einführung in das internationale Menschenrechtssystem“, das 2002 auf Deutsch und 2003 auf Englisch erschienen ist. Erwähnt sei auch, daß ein von ihm verfaßter Kommentar zur Konvention gegen Folter für das Jahr 2006 angekündigt ist.

Der CCPR-Kommentar hat seinen bewährten Aufbau beibehalten. Er gliedert sich nach den einzelnen Artikeln des Pakts und des ersten Fakultativprotokolls (FP). Das Zweite Fakultativprotokoll wird bei Art. 6, dem Recht auf Leben, berücksichtigt. Die Randnummern stimmen aufgrund der Überarbeitung nicht mehr vollständig mit der Erstauflage überein, was für das Auffinden einer bestimmten Stelle nach älteren Zitaten etwas hinderlich ist. Die Verwendung von Zusatzrandnummern (beispielsweise durch Buchstaben kenntlich gemacht) hätte zudem Neuerungen hervor-

heben können. Ergänzt wird die Kommentierung durch einen sehr umfangreichen Anhang (S. 910 bis 1276), in dem u. a. die General Comments des Ausschusses abgedruckt sind. Die General Comments, das Fallverzeichnis und die sonstigen Dokumentenverzeichnisse sowie die abgedruckten Dokumente wurden um die seit der letzten Auflage bis zum Mai 2004 veröffentlichten ergänzt. Eine aktualisierte Auswahlbibliographie sowie ein gutes Sachverzeichnis, aus dem die in der Erstausgabe noch enthaltenen Fälle in ein nunmehr eigenes Fallverzeichnis ausgelagert und ergänzt wurden, schließen das Buch ab.

Die einzelnen Kommentierungen werden mit dem betreffenden Artikel zusammen mit einem oder mehreren Stichwörtern seines Inhalts (bei Art. 14 z. B. „Procedural Guarantees in Civil and Criminal Trials“) überschrieben. Dieser Überschrift folgt neben dem englischen auch der französische Wortlaut der jeweiligen Bestimmung, was einen Vergleich zumindest zwischen zwei der in Art. 53 festgelegten authentischen Texte ermöglicht. Es schließt sich ein Inhaltsverzeichnis zum Artikel an, das der Leserschaft die Möglichkeit eröffnet, sich einen Überblick über die zum Teil sehr vielfältigen Regelungen innerhalb eines Artikels zu verschaffen und gegebenenfalls gezielt auf eine benötigte Passage zuzugreifen. Der Aufbau der Kommentierung richtet sich im einzelnen nach dem Regelungsgegenstand der betreffenden Vorschrift. Enthalten sind jedoch zumeist ein oder – wenn sich der Artikel in mehrere eigenständige Teilaspekte oder Rechte unterteilt – mehrere einleitende Abschnitte („In General“ oder „Introduction“). Wo angezeigt, finden sich eigenständige Abschnitte über die historische Entwicklung der Vorschrift, die ansonsten dort beleuchtet wird, wo es die Auslegung im Detail erfordert. Der Umfang der Kommentierungen hat seit der Erstausgabe zum Teil erheblich zugenommen, was größtenteils der fortgeschrittenen, oftmals nicht unumstrittenen Praxis des Ausschusses in den Individualbeschwerde- und Staatenberichtsver-

fahren sowie den ebenfalls zuweilen anderen Auffassungen belegenden General Comments zuzuschreiben ist.

Auf die 53 Artikel des Paktes und 14 Artikel des FP kann hier nicht im einzelnen eingegangen werden, jedoch soll beispielhaft auf einige Veränderungen im Vergleich zur Voraufgabe aufmerksam gemacht und zunächst ein Blick auf die Einleitung (S. XIX ff.) geworfen werden.

Die Einleitung bietet der Leserschaft einen guten, bündig gefaßten Einstieg in den Pakt. Dieser wird als Teil der „International Bill of Human Rights“ im internationalen Kontext vorgestellt, seine Bedeutung hervorgehoben und seine historische Entstehung aufgezeigt. Die negativen und positiven Verpflichtungen aus den Menschenrechtspakten wird im Vergleich zur Voraufgabe nunmehr besser als „Trias der Staatenverpflichtungen“ – „to respect, fulfil and protect all human rights“ – bezeichnet (Rn. 3 f. der Introduction). Umfangreicher ist vor allem der Abschnitt über die „Reservations and Declarations of Interpretation“ geworden (Rn. 22 bis 31 der Zweit-, Rn. 22 bis 24 der Erstausgabe), was weniger der sich verdoppelten Anzahl an Vorbehalten (von 150 auf 300 in der Zeit zwischen Voraufgabe und Zweitaufgabe, vgl. Rn. 22) und dem Streit um die Zuständigkeit des Ausschusses, über die Zulässigkeit von Vorbehalten zu entscheiden, als vielmehr dem sehr umstrittenen General Comment No. 24 (General Comment on Issues Relating to Reservations made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols Thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant) zuzuschreiben ist. Diese Allgemeine Bemerkung sowie die Praxis des Ausschusses werden in den neuen Absätzen der Rn. 25 ff. besprochen. Der Abschnitt zur Frage, ob der Pakt gekündigt werden kann (Rn. 32 ff.), wurde ebenfalls um die sich zwischenzeitlich geschehenen Ereignisse erweitert; insbesondere wurde der Kündigungsversuch Nordkoreas und der daraufhin vom Ausschuss verabschiedete General Comment No. 26 (Continuity of Obligations) aufgenommen.

Die „Trias der Staatenverpflichtungen“ wird bei Art. 2 Abs. 1, gemäß dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Paktrechte zu achten und zu gewährleisten, eingehender behandelt und deutlicher als in der Voraufgabe beschrieben (Rn. 18 ff.). Daß der Abschnitt „Territorial Scope of Application“ (Art. 2 CCPR Rn. 27 ff.) keiner Überarbeitung und Aktualisierung unterzogen wurde, verwundert etwas angesichts der Ausführungen des Ausschusses vor allem zu den Verpflichtungen Israels hinsichtlich der besetzten Gebiete und der wegen der *Banković*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) erneut entstandenen Debatte über die extraterritoriale Geltung von Menschenrechtsverträgen.

Die „landmark decision“, wie es bei Art. 6 Rn. 25 u. 54 heißt, *Judge v. Canada* (Sachentscheidung vom 5. August 2003) erging noch rechtzeitig, um Eingang in die Kommentierung zu finden. Die Entscheidung ist deshalb wichtig, weil der Ausschuß darin nunmehr die Position einnimmt, daß die Wiedereinführung der Todesstrafe, wenn ein mal abgeschafft, nicht mehr zulässig ist, und seine bisherige, in der *Kindler*-Entscheidung aufgestellte Linie zur Zulässigkeit von Auslieferungen oder Ausweisungen in ein Land, in dem die Todesstrafe droht, umgekehrt hat. Die Entscheidung wurde auch bei der Kommentierung zum Folterverbot berücksichtigt (Art. 7 Rn. 23 u. 50).

Im Rahmen der Kommentierung von Art. 18 („Freedom of Thought, Conscience, Religion and Belief“) bietet der Autor u. a. eine eigene Definition des Rechts auf Gedanken- und Gewissensfreiheit, die er bereits in der deutschsprachigen Ausgabe von 1989 aufgestellt hat (in allen Ausgaben Rn. 10). Er bespricht anschaulich die einzelnen Komponenten dieser Vorschrift, einschließlich der Schrankenregelungen in Absatz 3. Überarbeitungsbedürftig wurde der Artikel insbesondere durch den kurz nach der Voraufgabe im Juli 1993 verabschiedeten General Comment No. 22 zu Art. 18, in dem beispielsweise auf das auch im Menschenrechtsausschuß bis dahin und

weiterhin umstrittene Thema der Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen („Conscientious Objectors“) Stellung genommen wird (siehe Rn. 30 ff. des Kommentars).

Die seit der Voraufgabe insgesamt erheblich angewachsene Fallpraxis des Ausschusses wird beispielsweise am Diskriminierungsverbot des Art. 26 deutlich. Die durch den Ausschuß entschiedenen Fälle wurden anschaulich in den Kommentar eingearbeitet. Aus dem lediglich vier Randnummern umfassenden Abschnitt „Case Law“ der Erstauflage wurden ein kurzer Abschnitt „Early Case Law“ und mehrere thematische Abschnitte über die Länge von insgesamt 29 Randnummern (Rn. 19 bis 47). Die Themen reichen dabei von der geschlechtsspezifischen Diskriminierung über die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und des Wohnorts bis hin zur Diskriminierung aufgrund „sonstigen Status“. Behandelt werden etwa die strittigen Beschwerden gegen die Tschechische Republik, bei denen es um Entschädigungen für Enteignungen während verschiedener Stadien der Nachkriegszeit ging (siehe Rn. 40 ff.).

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei noch auf eine Ansicht des Ausschusses, die sich mit der im Kommentar eingearbeiteten Entscheidung im Fall *Piandiong et al. v. Philippines* durchgesetzt hat, hingewiesen. In dieser Entscheidung hat der Ausschuß die Verbindlichkeit seiner Aufforderung zum Ergreifen einstweiliger Maßnahmen zur Abwendung nicht wiedergutzumachenden Schadens gemäß Art. 86 der Verfahrensordnung des Ausschusses, die inzwischen in Art. 92 der neunnummerierten Fassung zu finden ist, festgestellt. Die Neunummerierung der Artikel („Rules“), die Anfang August 2004 veröffentlicht wurde (siehe UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.7 bzw. inzwischen Rev.8), konnte bei der Neuauflage leider nicht mehr berücksichtigt werden. Berücksichtigt wurde indes noch die Entscheidung der Großen Kammer des EGMR im Fall *Mamatkulov et al. v. Turkey*, Urteil vom 4. Februar 2005, in Fußnote 38 zu Art. 3 FP, mit der der EGMR seine Rechtsprechung

zu einer entsprechenden Regelung in der Verfahrensordnung des EGMR geändert hat. Bei diesem Vergleich hätte durchaus auch auf die Ansichten des Internationalen Gerichtshofs (*La Grand (Germany v. USA)*) sowie des Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (z. B. *James et al. v. Trinidad and Tobago*) zu entsprechenden Regelungen des einstweiligen Rechtsschutzes hingewiesen werden können.

Beim Auffinden verfahrensrechtlicher Regelungen wie der zuvor besprochenen oder anderer Aspekte, die sich nicht unmittelbar dem Wortlaut einer bestimmten Vorschrift zuordnen lassen, bewährt sich der Sachindex, über den diese Vorschriften gefunden werden können (bei genanntem Beispiel: *individual communications/interim measures*, Art. 3 FP Rn. 2 u. 10).

Insgesamt ist die zweite Auflage dieses einzigartigen Kommentars durchweg zu empfehlen, dessen viel beachtete Vorauf-

ge sogar in das Chinesische übersetzt wurde (2003). Kleinere Unstimmigkeiten oder Fehler, wie z. B., daß abgekürzte Literatur nicht im Literaturverzeichnis, dafür aber zum Teil in anderen Fußnoten ausgeschrieben zu finden ist (etwa *Tahzib* in Fn. 88 zu Art. 26, zu finden in Fn. 5 von Art. 18), lassen sich bei einem solch umfangreichen Buch kaum vermeiden; sie fallen auch keinesfalls ins Gewicht.

Die zweite Auflage des Kommentars trägt nicht nur zum Prozeß bei, das Bewußtsein für die Menschenrechte zu steigern (“[human rights] awareness raising process”), wie es am Ende der Einleitung (S. XXXIX) erhofft wird, sondern sie ist darüber hinaus ein gut überarbeitetes und aktualisiertes Werk, das unverzichtbar in der akademischen und praktischen Arbeit mit den im Pakt und seinen Fakultativprotokollen enthaltenen Rechten und Verfahren ist.

Bernhard Schäfer

Joseph Duss-von Werdt, homo mediator. Geschichte und Menschenbild der Mediation, Stuttgart: Verlag Klett-Cotta, 2005, 296 Seiten, ISBN 3-608-94146-0, 29,50 €.

In der vorliegenden Darstellung beschäftigt sich *Joseph Duss-von Werdt*, einer der Gründungsväter der „modernen“ Mediation im deutschsprachigen Raum und in Europa, mit dem Thema Mediation aus bisher kaum beleuchteter – historischer und philosophischer – Perspektive. Er spürt das Grundlegende und Nachhaltige der Mediation auf und entwickelt Schritt für Schritt ein System, welches das der Mediation zugrunde liegende Menschenbild beleuchtet. Dabei räumt der Autor mit der gern zitierten Behauptung auf, Mediation sei in den sechziger Jahren in den USA „erfunden“ worden. Statt dessen belegt er, daß sie jahrtausendealte Wurzeln und eigene – wenn auch nicht durchgängig vorhandene oder zumindest bisher nicht nachweisbare – Traditionslinien hat. Gleichwohl, so scheint es, gibt der neuerliche Umgang mit der althergebrachten Kommunikationsform, dem Vermitteln in

Konflikten, vielfältige Impulse – sowohl im Hinblick auf die Perspektiven ihrer wissenschaftlichen Betrachtung als auch auf die Möglichkeiten ihrer sozialen Anwendung.

Im ersten Teil des Buches geht *Duss-von Werdt* auf die zweifellos schwierige Spurensuche in die Geschichte – ein mühsames Unterfangen, da die eigentliche Vermittlung vertraulich und in aller Regel im Verborgenen stattfindet, ohne schriftliche Quellen zu hinterlassen. Fündig wurde er dennoch. Ausgehend von dem Hinweis, daß die Weltgeschichte nachweisbar seit mindestens sechs Jahrtausenden Vermittler kennt (China) und daß Zeugnisse ihres Wirkens in der arabischen, afrikanischen oder auch in der europäischen Kultur zu finden sind, wendet sich der Autor der europäischen Mediationsgeschichte zu. Seine Erörterungen beschäftigen sich mit *Solon*, dem innenpolitischen Vermittler im

alten Athen, *Alvise Contarini* und *Fabio Chigi*, den erfolgreichen Mediatoren des Westfälischen Friedens ebenso wie mit *Abraham de Wicquefort*, dem Meister in Diplomatenausbildung. Sie beleuchten das Schaffen von Theoretikern und Methodikern des 17. und 18. Jahrhunderts wie *Johann Friedrich Wilhelm Neumann* (Wien), *Ernst Friedrich Meurer* (Jena) oder auch *Christian Wolff* (Halle). Neben diesen herausragenden Persönlichkeiten geben sie Auskunft über Frauen als „Mittlerinnen“ und „Fürsprecherinnen“¹ und reichen bis hin zu einzelnen Themengebieten der Mediation wie Familie, Wirtschaft, Gewalttaten und Politik. In seinen Ausführungen zur politischen Mediation beschreibt *Duss-von Werdt*, wie sich deren Begründung aus einer zunächst rein theologischen – Christus als Vermittler zwischen Gott und den Menschen – seither in eine politische vollzogen hat. Seine Betrachtungen belegt er mit Beispielen, die vom Mittelalter bis in das 20. Jahrhundert reichen. Angefangen von *Ludwig dem Deutschen* als privatem Vermittler innerhalb seiner Herrscherfamilie, Papst *Benedikt XII.* als betont allparteilichem Vermittler,² natürlich über *Contarini* bis zu den Den Haager Friedenskonferenzen, einschließlich der geforderten Inanspruchnahme von *Bons offices*. Aber auch „Vermittler“ *Richard Holbrooke* und seine machthaltigen, keineswegs neutralen Verhandlungen finden Erwähnung. Die historischen Zeugnisse belegen nicht nur die permanent vorhandenen Vermittlungsbestrebungen, sie sind für *Duss-von Werdt* auch Anlaß, das Wesen von Mediation in Abgrenzung von Schiedsspruch

und Gerichtsbarkeit herauszuarbeiten. Quer durch die Jahrhunderte spürt er immer wieder die nach wie vor gültigen grundlegenden Prinzipien der Mediation auf, allen voran Selbstbestimmung und Freiwilligkeit aber auch die Allparteilichkeit des Mediators und ihrer aller Vertraulichkeit, Merkmale, die nicht schlechthin die Methode des Vermittelns definieren, sondern Kennzeichen einer Lebenshaltung sind. Am Ende seines Rundganges durch die Geschichte der Mediation bleibt für den Autor die Quintessenz, daß das einzig Beständige im menschlichen Zusammenleben die Konflikte sind, aber daß es auch immer aufs Neue vermittelnde Menschen gibt, die nicht Altes kopieren, sondern immer wieder neu versuchen, „Diener des Humanen“ zu sein. Diese letztlich optimistisch stimmende Ansicht vom primordialen „Mittelsmenschen“ leitet er jedoch aus einem von ihm bezweifelten Lerneffekt der Geschichte ab, ein Zweifel, der sich allzuoft bestätigt und sich dennoch in seiner Absolutheit zukünftig hoffentlich widerlegen läßt. Anstatt auf Fortschrittsgläubigkeit zu setzen, sieht der Philosoph und Systemtherapeut *Duss-von Werdt* in der anthropologischen Vorannahme von der immer wiederkehrenden Existenz selbstloser, uneigennützig vermittelnder Menschen eine Brücke in die Zukunft. Sein Plädoyer gilt dem Handeln im Heute für morgen.

In diesem Sinne entwirft der Autor im zweiten Teil seines Buches ein Selbstbild vom Mediator, ein Menschenbild, das weit über seine Rolle in formalisierten Methodendebatten hinausgeht. Auf die stets gleichen Grundfragen nach der Erkennbarkeit der Welt, den Fragen nach Relativität und Perspektivität, nach Wahrnehmung und Erkenntnis antwortet er aus einem interdisziplinären, integrativen Blickwinkel, daß Wahrgenommenes wirklich erscheint, daß diese (wahrgenommene) Wirklichkeit Grundlage des Handelns wird und Realität wiederum Realität schafft. Die gern verkündeten „ewigen Wahrheiten“ haben so nur eine kurze Lebensdauer. Seine ethische Schlußfolgerung

¹ Bereits im Altertum gibt es Begriffe für die Mittlerin, aus denen u. a. die französischen und deutschen Wörter abgeleitet wurden: „mesitis“ (griech.) / „mediatrix“ (lat.) / „médiatrice“ (franz.) / „Mediatorin“.

² *Benedikt XII.* hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß er für eine erfolgreiche Vermittlung eine zu beiden Seiten gleichermaßen freundschaftliche Beziehung für notwendig erachtet. Bei den Konfliktparteien handelte es sich in dieser konkreten Konstellation um den englischen König *Edward III.* und den französischen König *Philipp VI.*

lautet: „Je mehr Menschsein vermittelnde Gestalt annimmt, desto eher bekommt das Handeln des Menschen ein mitmenschliches Antlitz.“ (S. 153).

Mediation ist für *Duss-von Werdt* zwischenmenschliches Leben und Geschehen. Sie hat eine eigene Perspektive, aus der sie das Subjektive gegen das platte Allgemeine ausdrücklich kultiviert und verteidigt (S. 148f.). In sich konsistent vermittelt er seine Denkart entlang einer Reihe personenspezifischer Eigenschaften. Für die Beschreibung seiner Auffassung von Mediation hat er sich diese ebenso zunutze gemacht wie die herangezogenen Sichtweisen von *Tschuang Tse* und *Lao Tse*, *Aristoteles*, *Mark Aurel*, *Spinoza*, *Immanuel Kant*, *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, *Jürgen Habermas* oder *Peter Sloterdijk*, um nur einige zu nennen. Sein der Mediation innewohnendes Menschen- und Gesellschaftsbild berücksichtigt die Stufen der interpersonellen Wahrnehmung nach *Wolfgang Edelstein*, zieht die von *Ferdinand Tönnies* entworfenen Leitunterscheidung von „Gemeinschaft und Gesellschaft“ heran und fordert eine Diskursethik, die Vertrauen aufbaut. Gleichzeitig versucht der Autor, Macht – verstanden als konstitutive zwischenmenschliche Dimension – zu enttabuisieren und erklärt ihre Bedeutung als Mittel der Autonomisierung im Rahmen der Mediation.

Im Rückgriff auf *Charles de Montesquieu* und mit dem Blick auf heutige Realdemokratien greift er die den Bürgern zugeschriebene sogenannte „Mündigkeitsvermutung“ auf, um deutlich zu machen, daß sie sich in der Regel eher als „überfordernde Zumutung“ (S. 245) erweist. Demokratie wird von *Duss-von Werdt* nicht als Zustand, sondern als ein permanenter Prozeß beschrieben, der durch den Diskurs lebt. Dieser Prozeß bedarf einer Bodenhaftung und fordert den Primat für die Sachinhalte. Für einen erfolgreichen demokratischen Diskurs genügt es nicht, die vielfältigsten Konflikte zu artikulieren, entscheidend ist der Umgang mit ihnen. Polarisierende Zweiersysteme erscheinen strukturell allerdings nicht in der Lage zu

sein, gesellschaftliche Dialogbereitschaft zu fördern. In seinem philosophischen Entwurf einer „Trialogik“ versteht *Duss-von Werdt* Vermittlung als Ethik des Denkens, das Gegensätze als Einheiten zusammenfaßt und (dadurch nicht nur zwei-, sondern) mehrseitig geöffnet ist. Aus dieser systematisierenden Betrachtungsweise heraus beschreibt er Mediation als vermittelnde Intelligenz, die analog demokratischer Politik zentrifugale Sprengkräfte zu neutralisieren vermag, ohne die Autonomie und Kreativität des einzelnen zu schmälern.

Mit dem abschließenden Kapitel zu den Menschenrechten rundet *Duss-von Werdt* seine Darstellung zu Geschichte und Menschenbild der Mediation ab. Seine hier formulierte These besagt, daß die ethischen Basiswerte der Mediation wie auch der Menschenrechte von der Grundannahme ausgehen, daß Menschen sich vertragen können und zu einem friedlichen Umgang miteinander fähig sind. Die als Beleg dafür angeführten geschichtsträchtigen Dokumente bis hin zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen von 1948 beschwören allesamt Frieden und Verständigung. Das Leben zeigt jedoch, daß die Umsetzung menschenrechtlicher Handlungskonzepte allerdings noch weit schwieriger ist, als es bereits schon ihre einvernehmliche Erklärung war. Ohne die „großherzigen Absichten in Gesetz und Rechtsprechung“ (S. 255) herabzuwürdigen, verweist *Duss-von Werdt* auf den Projektionscharakter eines Normenkodex und damit auf den Unterschied zwischen „Sein“ und „Sollen“. Ein ethischer Anspruch, so der Autor, bleibt auch dann bestehen, wenn gegen dessen Verletzung oder Mißachtung nur bedingt oder auch gar nicht Klage erhoben werden kann. „Unethisches Verhalten setzt die Grundwerte nicht außer Geltung, sondern außer Kraft.“ (S. 255). Andererseits hindern fehlende Machtmittel nicht, sich dennoch menschenrechtsadäquat zu verhalten. Die daraus resultierenden Widersprüche menschlichen Verhaltens führen den Autor zum Inhalt des Begriffs Men-

schenwürde, der unbestrittenerweise nach wie vor kontrovers diskutiert wird. Der von ihm angemahnte kulturübergreifende „gemeinsame Dialog“ – auch über die seiner Meinung nach provinziellen westlichen Werte – würde den weltweit wachsenden kulturellen Pluralitätsansprüchen Rechnung tragen. Als äquilibristische Wanderung zwischen den Welten könnten qualitativ neue Kulturen entstehen, die museale wie uniforme Ansprüche gleichermaßen ausrangieren würden.

So wie *Duss-von Werdt* nachdrücklich praktizierte Menschenrechte als ethische Leitlinien für Mediation proklamiert, weist er andererseits darauf hin, daß die verbreitete Forderung nach wertfreier oder wertneutraler Vermittlung letztendlich wertlos ist. Ein von den Werten losgelöste Mediation würde dem menschlichen Handeln die „Haltegriffe“ verweigern und den Boden für Verantwortung entziehen. In dem vom Autor entworfenen Menschenbild werden Werte nicht von „höheren Instanzen“ vorgeschrieben und überwacht. Sie entstehen im „Mitsein“ und „Mithandeln“ von Menschen, die er nicht einfach nur als unabhängige, sondern darauf aufbauend als „Inter“-Subjekte beschreibt, als Subjekte in der Zirkularität von Interaktionen. Seine Konsequenz heißt, stetig zu versuchen, ethisch zu handeln. Auf die Menschenrechte bezogen, genügt es eben nicht, sie anzumahnen, sondern sie im Hier und Heute zu leben und zu erleben.

Vom Ursprung der moralischen Prinzipien („Du sollst“) über den Ursprung der Ethik („Ich soll“) und der von den Menschenrechten flankierten ethischen „Wir“-Bildung, kommt er zurück zum Begriff Menschenwürde, dem Kern der Menschenrechte. Anhand des Vergleichs von Logik der Ehre und Logik der Würde veranschaulicht er das Dilemma zwischen bestehenden Individualrechten und der Anerkennung von kulturellen Rechten. Logik der Ehre ist wesentlich gekennzeichnet durch eine von Autorität und struktureller Gewalt gekennzeichnete Organisations- und zudem durch eine polarisierende Beziehungsstruktur sowie dem

Ziel Selbstgerechtigkeit und Wiederherstellung der Ehre. Logik der Würde hingegen basiert auf demokratisch geregelter Gewaltausübung, ist von einer horizontal ausgerichteten, symmetrisch besetzten Beziehungsstruktur geprägt und vertritt diskursive Gerechtigkeit und Respekt der Würde als Handlungsziele. In aller Regel treten diese idealtypischen Logiken in der Praxis nicht isoliert voneinander auf und nicht selten in Mischformen zu Tage. Lösungsansätze für daraus resultierenden Konfliktstoff liegen in empirisch praktikablen Maßnahmen wie Mediation als gerechtigkeitsorientierter Konfliktbearbeitung. Besonders interessant ist die Beobachtung des Autors, daß sich bei aufbauendem Verlauf einer Vermittlung häufig eine Metamorphose von Ehre zu Würde, von Konfrontation zu Respekt erkennen läßt. Das geschieht immer dann, wenn straffordernde, selbstgerechte Positionen nicht weiter verhärtet werden und Bereitschaft entsteht, die Sichtweise des anderen zur Kenntnis zu nehmen, sie in eigenes Denken und Handeln einfließen zu lassen. Die Vermittlung vor Ort birgt die Chance für „Transformationen“, so die Botschaft des Autors. Sie läßt darauf hoffen, daß polarisierte Systeme Stück für Stück geöffnet und ergänzt werden können für eine diskursive Gerechtigkeit, die einem Außer-Kraft-Setzen der Menschenrechte in jedem Winkel der Erde entgegentritt.

Die vorliegende Monographie präsentiert sich als komplex angelegtes, übersichtlich strukturiertes Werk. Gleichwohl beeindruckt es durch eine wohlthuende scheinbare Leichtigkeit, gegen festgefahrenes Denken vorzugehen und analog dazu ein in sich konsistentes System zu entwickeln.

Ergänzt wird es durch einen informativen Anhang, der neben Endnoten ein detailliertes Literaturverzeichnis enthält. Der verwöhnte Leser von heute wünscht sich noch ein Register, um die Fülle der Namen und Daten schneller zu verwalten oder anders gesagt, die Vielzahl der Personen und ihre Geschichten systematisch zu verarbeiten zu können.

Insgesamt hat *Joseph Duss-von Werdt* ein innovatives Buch vorgelegt, das endlich wieder einmal eine Vision präsentiert, die

nachhaltig zu inspirieren vermag und sich damit wohltuend von der Masse abhebt.

Anne Dieter

Gregor Noll (Hrsg.), Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures (The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Vol. 16), Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 238 S., ISBN 90-04-146065-4, 160,- €.

Bekanntlich ist das Asylrecht ein verfahrensabhängiges Grundrecht. Oder in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Nur derjenige, dem es auf Antrag in einem rechtlich geregelten Prüfungsverfahren zuerkannt wird, kommt in den Genuß des Asylrechts. Der Asylsuchende muß mithin einen förmlichen Feststellungsakt erwirken und notfalls erstreiten, um sein Asylgrundrecht geltend machen zu können“ (BVerfGE 94, 166 [199]). Die Bedeutung, die die Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens für die Verwirklichung des Grundrechts auf Asyl hat, kann daher gar nicht hoch genug bewertet werden.

Gregor Noll kritisiert in der Einleitung zu dem hier vorgestellten Band, daß es dagegen in der Europäischen Union (EU) bisher kaum zu einer wirklichen Harmonisierung der Grundlagen für eine Asylentscheidung gekommen ist. Dadurch können die nationalen Anerkennungsquoten sehr unterschiedlich sein. Offenbar wird derselbe Sachverhalt in den einzelnen nationalen Verfahren unterschiedlich bewertet – mit dem Ergebnis, daß im Staat A der eine Flüchtling anerkannt, im Staat B aber der andere Flüchtling mit einem ähnlichen Schicksal abgelehnt wird. Vor dem Hintergrund, daß die Mitgliedstaaten der EU sich gegenseitig als „sichere Drittstaaten“ einstufen, ist dies eine für den internationalen Flüchtlingsschutz sehr gefährliche Entwicklung. Infragegestellt wird damit, so *Noll* sehr pointiert, nicht nur die Glaubwürdigkeit des einzelnen Asylsuchenden, sondern gleichfalls die des über seinen Asylantrag entscheidenden Staates.

Auf der anderen Seite gibt es auch in der Wissenschaft keine einheitlichen theoretischen Grundlagen, die zur Ausgestaltung eines gemeinsamen Verfahrensmodells

herangezogen werden könnten. Besonders gravierend wird dieser Mangel da, wo es auf die Kommunikationsprozesse zwischen Entscheider und Antragsteller ankommt. Beide stehen vor kaum lösbaren Aufgaben: Der Asylsuchende agiert in einem für ihn kaum durchschaubaren Verfahren, in einem unbekanntem Kulturkreis und Rechtssystem. Er muß psychologische Hindernisse überwinden und einem fremden Menschen, zu dem er noch kein Vertrauensverhältnis entwickeln konnte, Details über politische Aktivitäten, über Verfolgung und Flucht schildern – auch Dinge, die zeitlich länger zurückliegen oder die er aus seiner Erinnerung verdrängt hat.

Der Entscheider seinerseits muß mit Verhaltensweisen der Flüchtlinge umgehen, die ihm sehr fremdartig erscheinen. Er ist gezwungen, menschliche Schicksale, komplexe Zusammenhänge und Sachverhalte in handhabbare rechtliche Kategorien einzuordnen. In vielen Fällen soll er zudem Schilderungen von Grausamkeiten Glauben schenken, die für ihn unvorstellbar sind. Hinzu kommen die Probleme, die sich bei der Übersetzung aus der einen in die andere Sprache ergeben.

In den meisten Fällen stehen Entscheider wie Antragsteller vor einer für das Asylverfahren typischen Beweisnot: Der Asylsuchende ist „Zeuge in eigener Sache“, und entweder gibt es bis auf seine Aussage keine anderen Belege oder seine Schilderungen weichen in Einzelheiten von Berichten aus anderen Quellen ab.

Die Beiträge in dem Band versuchen vor diesem Hintergrund, verschiedene Methoden der Beweiswürdigung miteinander zu vergleichen, empirische Probleme zu benennen und zu analysieren sowie unter

Zuhilfenahme von Regelungen im internationalen Recht Verbesserungsvorschläge zu machen.

Der erste Teil des Bandes stellt auf die theoretischen Grundlagen ab und untersucht, inwieweit sich Konzepte aus anderen Rechtsgebieten für die Zwecke der Beweiswürdigung im Asylverfahren nutzbar machen lassen. *Henrik Zahle* stellt Analogien zwischen Asylverfahren und straf- oder zivilrechtlichen Verfahren dar, wobei er die Besonderheiten des Asylverfahrens betont. Eine Gemeinsamkeit ergibt sich daraus, daß der Asylsuchende „Zeuge“ ist. Die mögliche Herangehensweise bei der Beurteilung seiner Aussage ist sehr unterschiedlich: Eine eher stochastische Methode untersucht die Angaben auf ihre Wahrscheinlichkeit, das heißt auf die Beziehung zwischen objektiven Tatsachen und dem subjektiven Vortrag des Flüchtlings. Die im Flüchtlingsrecht überwiegende „kommunikative“ Vorgehensweise stellt dagegen auf die Glaubwürdigkeit der Person des Antragstellers und auf vorhandene Widersprüche in seinen Angaben ab. Hierbei muß jedoch in Rechnung gestellt werden, daß der Flüchtling oftmals aus einem anderen Kulturkreis als der Entscheider kommt. Das Prinzip „in dubio pro reo“ sollte daher in dem Sinne Anwendung finden, daß Diskrepanzen und „Überraschungen“ in den Angaben nicht automatisch zu Lasten des Antragstellers gehen. Auch fordert *Zahle*, daß die Beweislast bei den Behörden liegen muß, nicht beim Flüchtling. Die Behörden müssen unabhängige Informationen zur Verfügung stellen und berücksichtigen – auch solche, die die Angaben des Flüchtlings bestätigen. Im Konfliktfall muß eine glaubhafte Aussage des Antragstellers als Beweismittel ausreichen, das heißt, daß der Entscheider oder Richter sich auf den Einzelfall einlassen und mit dem Flüchtling in einen offenen Kommunikationsprozeß eintreten muß.

Aleksandra Popovic macht in ihrem Beitrag deutlich, daß es bei der Beweiswürdigung entscheidend darauf ankommt, ob das Verfahren auf die Anerkennung als Asylberechtigter oder auf die Zuerkennung des

„Non refoulement“-Schutzes nach der Genfer Flüchtlingskonvention abstellt. Im ersteren Fall werden häufig an die Glaubhaftigkeit des Vortrags strengere Maßstäbe angelegt als wenn es „nur“ um die Gewährung von Abschiebungsschutz geht. Ein Vergleich des Asylverfahrens mit strafrechtlichen Verfahren zeigt außerdem, daß in ersterem häufig die „Unschuldsvermutung“ nicht gilt, sondern dem Flüchtling zunächst mit Mißtrauen begegnet wird. Abschließend definiert *Popovic* das Verhältnis zwischen „Beweislast“ und „Zweifelsfall“ wie folgt: Kann ein Antragsteller seinen Anspruch auf Asyl nicht zufriedenstellend belegen, läßt sich aber eine Verfolgungsgefahr im Fall der Abschiebung nicht eindeutig widerlegen, muß im Zweifelsfall von der Abschiebung Abstand genommen werden.

Im zweiten Teil des Bandes werden empirische Erkenntnisse aus der Staatenpraxis in den Blick genommen und vor dem Hintergrund von Methodologien in Rechtswissenschaft, Soziologie und Psychologie analysiert. *Jens Vedsted-Hansen* stellt anhand von Beispielen aus der dänischen Praxis dar, daß es häufig in der Rechtsmittelinstanz nicht mehr auf Tatsachenfragen, sondern auf die juristische Vertretbarkeit der angefochtenen Entscheidung ankommt. Eine scharfe Trennlinie zwischen einer Tatsache und den juristischen Schlußfolgerungen läßt sich jedoch nicht ziehen, und somit kann die kritisierte Vorgehensweise dazu führen, daß einem Flüchtling der ihm zustehende Schutz verweigert wird. *Vedsted-Hansen* fordert deshalb, daß auch die Beweiserhebung in der Tatsacheninstanz einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein muß.

Unter Bezugnahme auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fordert auch *Thomas Spijkerboer*, daß Tatsachenerhebung und -würdigung durch die Asylbehörden vollumfänglich durch die Gerichte überprüft werden. Ihm zufolge gehen Entscheider häufig mit einer vorgefaßten Meinung an einen Einzelfall heran. Demgegenüber sollte gerade auf der Ebene der Behörde nach

dem Wohlwollensgebot vorgegangen werden: Im Vordergrund müsse das Bemühen stehen, das Vertrauen des Flüchtlings zu gewinnen, und nicht die Suche nach Widersprüchen bzw. Gründen dafür, den Antrag abzulehnen. Dies würde im Streitfall dazu führen, daß sich Behörde und Asylsuchender vor Gericht gleichwertig gegenüberstehen.

Nienke Doornbos faßt Erkenntnisse aus 90 Anhörungen zusammen und stellt die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Entscheider, Dolmetscher und Flüchtling dar. Kommt es hier zu Verständigungsschwierigkeiten, beeinflusst dies die Asylentscheidung in hohem Maß. Besonders Irrtümer und Fehler bei der Übersetzung durch den Dolmetscher führen zu Widersprüchlichkeiten im protokollierten Vortrag des Asylsuchenden, die wiederum Anlaß zur Ablehnung des Asylantrages sein können. Auf der anderen Seite wird der Flüchtling durch Nachbohren bei kleineren Details irritiert und verunsichert. Der von *Spijkerboer* beschriebenen vorgefaßten Meinung des Entscheiders stellt *Doornbos* das Bemühen des Antragstellers gegenüber, sich als „guter Flüchtling“ darzustellen und den von ihm vermuteten Erwartungen des Entscheiders zu entsprechen.

Anhörungen seelisch kranker Personen sind besonders schwierig. *Jane Herlihy* räumt mit dem Mythos auf, nur ein widerspruchsfreier Vortrag könne glaubwürdig sein. Ihr Beitrag macht anhand von Fällen von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien und dem Kosovo deutlich, daß gerade bei einer Person mit einer posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) die Schilderungen von Verfolgung und Flucht in den einzelnen Interviews deutlich voneinander abweichen können. Aber nicht nur eine PTBS, sondern auch andere seelische Erkrankungen können die Möglichkeit für einen Flüchtling, sein Schicksal detailreich und widerspruchsfrei zu schildern, entscheidend beeinträchtigen.

Der dritte Teil des Buches macht abschließend völkerrechtliche Vorgaben nutzbar und entwickelt Vorschläge *de lege ferenda*. *Gregor Noll* fordert, daß die Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention weniger auf eine „objektive“ Gefahreinschätzung für den Fall der Abschiebung abstellen als vielmehr das Element der „subjektiven Furcht“ des Antragstellers stärker in den Blick nehmen. In Verfahren, in denen der Flüchtlingsstatus widerrufen werden soll, liegt nach *Geoff Gilbert* die Beweislast dafür, daß keine Verfolgung mehr zu befürchten ist, vollumfänglich bei den Behörden. Erst eine hinreichende Sicherheit vor erneuter Verfolgung darf zu einem Entzug des Flüchtlingsstatus führen.

Rosemary Byrne greift wieder die „Zeugenschaft“ des Flüchtlings auf und fordert, seine Aussagen als Zeugnis über die Menschenrechtslage im Herkunftsland ernst zu nehmen, was wiederum Implikationen für die Herangehensweise bei der Glaubwürdigkeitsprüfung hätte.

In seinem abschließenden „Epilog“ zieht Herausgeber *Gregor Noll* eine Verbindungslinie von der „Täter-/Sünderrolle“ in Strafrecht und christlicher Beichttradition einerseits und Asylverfahren andererseits. In beiden Fällen muß das „Geständnis“ glaubwürdig sein, um zur gewünschten Absolution bzw. zur Flüchtlingsanerkennung zu führen.

Das gegenwärtige deutsche Asylverfahren wird derzeit erneut einer scharfen Kritik durch Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft unterzogen. Das macht dieses Buch besonders hilfreich und wichtig. Zwar wird weitgehend nur Fallrecht aus dem angelsächsischen Rechtskreis sowie aus Skandinavien und den Niederlanden zitiert und es fehlen Entscheidungen französisch-, spanisch- oder deutschsprachiger Gerichte. Dies mindert gleichwohl die Bedeutung des Bandes kaum, dem ein weiterer Leserkreis gerade auch unter deutschen Entscheidungsträgern zu wünschen ist.

Stefan Kessler

Albin Eser/Christiane Rabenstein (Hrsg.), Strafjustiz im Spannungsfeld von Effizienz und Fairness. Konvergente und divergente Entwicklungen im Strafprozeßrecht (Strafrechtliche Forschungsberichte, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Band S 101), Berlin: Duncker & Humblot, 2004, 437 S., ISBN 3-428-11760-3, 39,- €.

Der Band stellt die auf einem internationalen Kolloquium vom 8. bis zum 11. Mai 2002 auf Schloß Ringberg gehaltenen Beiträge vor. An dem Verlauf des Kolloquiums orientiert, gliedert sich das Werk in fünf als „Arbeitssitzung“ überschriebene Kapitel mit jeweils einem Hauptreferat, welchem stets mehrere, teils ausführliche Kommentare folgen. So wird neben einem Überblick über die verschiedenen Prozeßtypen, den Funktionen der Strafverfolgungsbehörden, der Funktion und Zusammensetzung des Gerichts im Ermittlungs- und Hauptverfahren und den konsensualen und anderen entformalisierten Verfahrensarten auch die Frage des fairen Verfahrens für den Beschuldigten behandelt. Während die Beiträge der Hauptreferate durchgehend sowohl auf englisch als auch auf deutsch abgedruckt sind, erscheinen die jeweiligen Anmerkungen nur in einer der beiden Sprachen, teilweise um eine Zusammenfassung in der anderen Sprache ergänzt. Die zu untersuchenden Aspekte des Strafverfahrens werden dabei jeweils aus unterschiedlicher nationaler Perspektive beleuchtet. Mitunter wird jedoch auch die von internationalen Institutionen ausgehende Strafverfolgung angesprochen.

Erwähnenswert sind in dieser Hinsicht insbesondere der Beitrag von *Kai Ambos*, der die Verfahrensordnungen des Ad-hoc-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien sowie des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs auf ihre adversatorischen bzw. inquisitorischen Grundsätze untersucht, sowie ein Aufsatz von *Ingo Risch*, welcher aus Sicht eines International Judge der UN an einem der dortigen sog. „Mixed Tribunals“ die Rechtslage im Kosovo beleuchtet. Jedes Kapitel endet mit einer Zusammenfassung der auf dem Kolloquium geführten Diskussion.

Der für den Menschenrechtsschutz relevanteste Aspekt des Kolloquiums, das faire Verfahren, wird zunächst von *Andrew Sanders* in seinem Hauptreferat behandelt. Darin geht der Autor vor dem Hintergrund des englischen und walisischen Strafprozeßrechts auf die Ziele des Strafprozesses sowie ausgewählte Aspekte des Fair-trial-Prinzips ein. Seiner Auffassung nach lassen sich die großen Veränderungen, die sich in den letzten Jahren auf diesem Gebiet ergeben haben, nur bedingt mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK erklären. Vielmehr müßten dafür die Grundwerte des Strafverfahrens betrachtet werden, welche sich ihrerseits oft genug diametral gegenüberstünden. Besonders betreffe dies die Prinzipien von „Due process“, einem ordnungsgemäßen und fairen Verfahren, gegenüber „Crime control“ als effizienter Verbrechensbekämpfung sowie die adversatorische gegenüber der inquisitorischen Ausrichtung des Verfahrens. Um dieses Problem zu lösen, schlägt *Sanders* eine „Freiheitsperspektive“ vor, welche die Maximierung der Freiheit als oberstes Ziel propagiert. Alle Strafjustizsysteme, gleich welcher Prägung, sollten stets die Freiheit des von einer Maßnahme Betroffenen gegenüber dem Nutzen, den diese Maßnahme für die allgemeine Freiheit bringe, gegeneinander abwägen.

Im Rahmen dieser Betrachtungen stellt *Sanders* fest, daß das englische und walisische Strafprozeßrecht eine Tendenz zu *crime control* aufweise. Insbesondere das unzureichend garantierte Schweigerecht des Beschuldigten sowie das System der sog. Zwei-Phasen-Offenlegung, welches der Anklage gestatte, dem Beschuldigten erst auf Nachfrage bisher nicht genanntes Beweismaterial zu nennen, begünstigten dabei einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 bzw. Abs. 3 lit. d EMRK.

Im Anschluß an diese Ausführungen geht Nico Jörg auf die Wahrheitsfindung als ein fundamentales Prinzip sowohl des akkusatorischen wie des inquisitorischen Systems ein. Darauf folgend stellt Roland Miklau die beabsichtigte Reform des in seinem Kern noch aus dem Jahre 1873 stammenden Ermittlungsverfahrens in Österreich dar, welches an der heutigen Rechtswirklichkeit vorbeigehe und gerade unter dem Aspekt des „Fair trial“ erheblichen Reformbedarf aufweise. Asbjørn Strandbakken hingegen geht in seinem Beitrag auf das norwegische Strafprozeßrecht und seine Beeinflussung durch die EMRK ein. Dabei kommt er zu dem Schluß, daß eine erfolgreiche Balance zwischen den Interessen von Opfern und Zeugen auf der einen sowie dem Beschuldigten auf der anderen Seite getroffen werde. Schließlich befaßt sich Davor Krapac noch einmal mit dem Inhalt des Fairneßprinzips sowie seiner Ausprägung im kroa-

tischen Strafverfahrensrecht und der EMRK.

Der den Abschluß des Kapitels bildende Diskussionsbericht faßt neben anderen Aspekten insbesondere die Diskussionen um die Bedeutung und Reichweite des Fairneßgrundsatzes, die Beweisverwertungsverbote sowie die Erwartungen an den EGMR zusammen.

Der vorgestellte Band vermittelt dem an strafprozessualen Fragen interessierten Leser einen guten Einblick in verschiedenste Aspekte dieses Themas und verschafft einen Überblick über die aktuelle Diskussion. Da der Bewertung der Rechtstaatlichkeit eines Strafverfahrens eine Gesamtschau der relevanten strafprozessualen Normen vorangehen sollte, kann auch der eher menschenrechtlich interessierte Leser von den Beiträgen profitieren.

Judith Schmidt

Albin Eser/Ulrich Sieber/Helmut Kreicker (Hrsg.), Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen / National Prosecution of International Crimes – Teilband 3: Kroatien, Österreich, Serbien und Montenegro, Slowenien (Strafrechtliche Forschungsberichte, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Band S 95.3), Berlin: Duncker & Humblot, 2004, 437 S., ISBN 3-482-11774-3, 39,- €.

Der dritte Band der Reihe „Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen“¹ aus dem Jahr 2004 befaßt sich mit den Rechtsgrundlagen für eine staatliche Verfolgung von Völkerstraftaten in Kroatien, Österreich, Serbien und Montenegro und Slowenien. Ziel dieses Forschungsprojektes des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg ist es, in einem ersten Schritt Landesberichte über 30 Strafrechtsordnungen zu erstellen, wobei der Schwerpunkt im europäischen und mittel- und südamerika-

nischen Raum liegt. Nach deren Erscheinen soll das Projekt mit einer komparativen Analyse abgeschlossen werden.

Eine solche rechtsvergleichende Betrachtung wird insbesondere durch die Vorgabe eines Fragenkatalogs erleichtert, nach dem sich die Verfasser der Landesberichte bei ihren Ausführungen zu richten haben und der mithin auch als Gliederung der einzelnen Beiträge dient. Dieser Fragenkatalog sowie die Grundkonzeption des Forschungsprojektes an sich wird dem Leser in einem ersten Teil des Buches bereitgestellt. Der Leser muß für eine rechtsvergleichende Betrachtung daher nicht auf das Ende der Reihe warten, sondern kann unmittelbar die Antworten auf bestimmte Fragen, die sich bei der Bestrafung von völkerrechtlichen Verbrechen nach den nationalen Rechtsordnungen stellen, nachschlagen und selbst einem Vergleich unter-

¹ Band 1: Deutschland; Band 2: Finnland, Polen und Schweden; Band 4: Côte d'Ivoire, Spanien, Frankreich, Italien, Lateinamerika; Band 5: Kanada, Estland, Griechenland, Israel, USA; Band 6: Australien; China, England/Wales, Rußland/Weißrußland, Türkei.

ziehen. Hilfreich ist dabei eine tabellarische Zusammenfassung der Strafbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im jeweiligen Anhang der Landesberichte.

So erschließt sich dem Leser schnell, daß zum Beispiel in Österreich allein Völkermordtaten durch einen Spezialtatbestand erfaßt werden, wohingegen in den Rechtsordnungen der Länder, die jüngst selbst in gewalttätige Auseinandersetzungen verstrickt waren (Kroatien, Serbien und Montenegro) beziehungsweise aus dem Zerfall der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien hervorgegangen sind (Slowenien), auch Kriegsverbrechen durch bestimmte Tatbestände unter Strafe gestellt werden. Verbrechen gegen die Menschlichkeit werden hingegen in allen Ländern nur unter Rückgriff auf die allgemeinen Straftatbestände geahndet, so daß der in Art. 7 IStGH-Statut zum Ausdruck kommende besondere Unwert der (Einzel-)Tat, nämlich daß sie im Rahmen eines „ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird“, unberücksichtigt bleibt.

Der größere Teil der einzelnen Berichte befaßt sich dann mit bestimmten Problemen bei der Anwendung des nationalen Strafrechts. So wird erörtert, welche Anknüpfungsprinzipien² für die nationale Strafgewalt gelten und ob die jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden nach dem Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip tätig werden. Ein Hauptaugenmerk liegt auf den allgemeinen Strafbarkeitsvoraussetzung und Straffreistellungen³ nach na-

tionalem Recht und darauf, inwieweit diese vom Römischen Statut zugunsten oder zuungunsten des Täters abweichen. So regelt das IStGH-Statut eine dezidierte Vorgesetztenverantwortlichkeit, die eine Bestrafung insbesondere auch dann vorsieht, wenn ein Vorgesetzter in einer völkerstrafrechtlich relevanten Situation „nicht alle in seiner Macht stehenden erforderlichen und angemessenen Maßnahmen ergreift, um [...] die Angelegenheit den zuständigen Behörden zur Untersuchung und Strafverfolgung vorzulegen“, Art. 28 lit. b (iii) IStGH-Statut. Während in den Art. 158 bis 160 des kroatischen Strafgesetzes (StG) die Anordnung von Kriegsverbrechen ausdrücklich als Tathandlung erfaßt wird, konnte nach kroatischem Recht eine (fahrlässige) Tatbegehung (durch Unterlassen) in der oben beschriebenen Weise nicht strafbar sein. Grund dafür ist, daß nach kroatischem Recht eine Unterlassensstrafbarkeit nur durch einen kausalen Beitrag begründet werden kann, der im genannte Fall nicht denkbar ist, und das kroatische Recht im Übrigen auch davon ausgeht, daß Kriegsverbrechen nur vorsätzlich begangen werden können. Daher blieb das kroatische Recht bis Juli 2004 und der Einfügung des neuen Art. 167a des kroatischen StG in diesem Punkt hinter dem IStGH-Statut zurück.

Schließlich machen die Berichterstatter noch mehr oder weniger umfangreiche Angaben zur tatsächlichen Verfolgungspraxis in den jeweiligen Ländern. Weiterhin werden eventuell geplante Reformvorhaben genannt, juristische Bewertungen durch Rechtssprechung und Wissenschaft von eventuellen Defiziten der nationalen Strafgewalt vorgestellt und auf einzelne rechtspolitische Diskussionen hingewiesen. Abschließend nehmen die Verfasser eine eigene Einschätzung der Situation der Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen auf nationaler Ebene vor, die man sich teilweise etwas ausführlicher gewünscht hätte.

² Territorialitäts-, Schutz-, Personalität- und Universalitäts- bzw. Weltrechtsprinzip.

³ Fragen des Vorsatzes, Fahrlässigkeitsstrafbarkeit, Tat- und Rechtsirrtümer, Versuch und Rücktritt, Täterschaft und Teilnahme, Unterlassen, Handeln auf Befehl, Vorgesetztenverantwortlichkeit, Notwehr und Notstand, Mindestalter, Strafbarkeit juristischer Personen, Immunitäten, Verjährung, Relevanz von Amnestien und Be-

gnadigungen, Rückwirkungsverbot, ne bis in idem.

Lobenswert und erfreulich für die deutschsprachige Rechtswissenschaft ist die Bereitstellung der nationalen Strafvorschriften in deutscher Übersetzung. Diese erleichtert nicht nur die Lektüre, sondern macht eine schnelle Einarbeitung in das Thema und eine sofortige Auseinandersetzung überhaupt erst möglich. Leider wurde auf den Abdruck zitierter österreichischer Vorschriften verzichtet. Auch dieser dritte Band der Reihe ist in seiner Kompaktheit

nicht nur interessant für Strafrechtswissenschaftler und Völkerrechtler, sondern kann insbesondere auch Internationalen Strafgerichtshöfen, staatlichen Strafverfolgungsorganen und Menschenrechtsorganisationen als Nachschlagewerk von Nutzen sein. Es darf gespannt auf den Abschluß des Forschungsprojektes und der Veröffentlichung der Ergebnisse gewartet werden.

Bernhard Plamper

Wolfram Karl (Hrsg.), Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, Internationales Symposium am Österreichischen Institut für Menschenrechte am 28. und 29. November 2003 in Salzburg zu Ehren von em.o.Univ.-Prof. DDr. Dr. h.c. Franz Matscher (Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte, Band 9), 2005, Kehl a. Rh./Straßburg/Arlington: N.P. Engel Verlag, ISBN 3-88357-135-0, 254 S., 67.- €.

Die vorliegende Festschrift geht auf das Symposium Ende November 2003 zurück, das aus Anlaß des 75. Geburtstags von *Franz Matscher* in Salzburg stattfand. Das Buch kam Anfang 2005 heraus, gut zehn Jahre, nachdem der Rezensent – Novize auf dem Gebiet der Menschenrechte – dem Gefeierten das erste Mal begegnete. Ein Antrittsbesuch des kurz zuvor gegründeten MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam führte ihn an der Seite von *Eckart Klein* – einem der acht Autoren der Festschrift – auf die Edmundsburg nach Salzburg. Die Persönlichkeit des Jubilars und seine zahlreichen Schriften haben mit dazu beigetragen, den Rezensenten für den internationalen Menschenrechtsschutz zu begeistern.

Die Laudatio wird von *Ludwig Adamovich* beige-steuert und zeichnet das facettenreiche Bild des Diplomaten, Richters und Rechtslehrers, der sich in jeder dieser Rollen als österreichischer Europäer bewährte.

In seinem Beitrag „Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Spiegel der Zeit“ beleuchtet *Rudolf Bernhardt* die Wechselwirkungen zwischen der Zeit auf der einen und dem Gerichtshof, seiner Struktur und Rechtsprechung auf der anderen Seite. Er macht das Klima der Anfangsjahre lebendig und behandelt die sich wandelnde Organisation des Europäischen

Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Besondere Aufmerksamkeit widmet *Bernhardt* der Methode des EGMR, die Konvention als „lebendiges Instrument“, also im Lichte der jeweiligen zeitgebundenen Anschauungen und Bedingungen auszulegen. Mit Blick auf die jahrzehntelange nicht-rechtsstaatliche Vergangenheit der nach 1990 der Konvention beigetretenen Staaten warnt *Bernhardt* vor einer Absenkung des EMRK-Schutzniveaus ebenso wie davor, unterschiedliche Standards zwischen den Vertragsstaaten zuzulassen.

Der ausführliche Beitrag von *Georg Ress*, „Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, seine Reform und die Rolle nationalen Gerichte“, befaßt sich kenntnisreich mit wichtigen Statusfragen und deren möglichen Auswirkungen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs. Eindringlich schildert *Ress* die erneute Reformbedürftigkeit des EGMR (damals) fünf Jahre nach dem Inkrafttreten von Protokoll Nr. 11 zur EMRK und geht auf die durch das Protokoll Nr. 14 zur EMRK zu erwartenden Neuerungen ein.

Zu Recht unterstreicht *Ress* die Rolle der Vertragsstaaten und ihrer Gerichte für den Menschenrechtsschutz; Beispiele wie der britische Human Rights Act oder die italienische Lex Pinto führten zu einer wichtigen Entlastung des EGMR.

Der Beitrag von *Peter Jambrek* behandelt „Die Erfahrungen Sloweniens mit der Europäischen Menschenrechtskonvention – Rückblick auf 10 Jahre Mitgliedschaft“, *Ingrid Siess-Scherz* erläutert „Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für den Reformprozess des EGMR“ und *Wolfgang Strasser* schildert die „Reform der Arbeitsmethoden und der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“. Alle drei Beiträge verschaffen dem Leser wichtige Einblicke in Arbeitsweise und Wirkung des EGMR.

Theo Öhlinger schildert „Perspektiven der Grundrechtsschutzes in Europa: Das Zusammenspiel von EGMR, EuGH und VfGH im Lichte des Verfassungsentwurfs der Europäischen Union“. Seine kenntnisreiche Analyse macht das Ineinandergreifen der verschiedenen Grundrechtsebenen deutlich und eröffnet Perspektiven auf das künftige Verhältnis von EGMR und EuGH. Unter dem Titel „Ergänzungen gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich der Menschenrechte“ geht *Eckart Klein* am Beispiel des Menschenrechtsausschusses auf die Tätigkeit der Vertragsorgane universeller Menschenrechtsverträge ebenso ein, wie auf die Rolle von Nationalen Menschenrechtsinstitution und Nichtregierungsorganisationen. In komprimierter Form beleuchtet *Klein* die Vor- und Nachteile des quasi-judiziellen Rechtsschutzes durch die Vertragsausschüsse und skizziert ihr Verhältnis zum EGMR. Verdienstvoll sind die Ausführungen über Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen, deren Bedeutung für den Menschenrechtsschutz von Juristen in Deutschland bislang wohl noch unterschätzt wird.

Die Dokumentation der Diskussionen über die Referate bewahrt manch bedenkenswerten rechtspolitischen Hinweis und Anregungen für künftige Forschungsfragen. Abgerundet wird das gleichermaßen handliche wie gehaltvolle Buch durch Anhänge zum (Reform-) Protokoll Nr. 14 zur EMRK.

Norman Weiß

Klaus Stern/Peter J. Tettinger (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich (Kölner Schriften zum deutschen und europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Band 1), Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN 3-8305-1015-2, Preis.

Der Band versammelt die Ergebnisse, die im Laufe des Jahres 2004 auf drei Arbeitstagungen im Rahmen des „Kölner Gemeinschaftskomentars zur Europäischen Grundrechte-Charta“ entstanden sind. Sie gliedern sich in drei Teile, nämlich erstens deutsche und europäische Grundrechte - wechselseitige Beeinflussung, zweitens Individualgrundrechtsschutz in Europa und drittens die wirtschaftsbezogenen Rechte der Europäischen Grundrechte-Charta. Experten aus Deutschland, Italien und Polen beleuchten hierin Fragen des Verhältnisses vom nationalen und europäischen Grundrechtsschutz, wobei der Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Union und derjenige auf Grundlage der EMRK in den Blick genommen werden. Es schließen sich Beiträge an, die aktuelle Herausforderungen des Schutzes von Individualgrundrechten auf der gemeineuropäischen Ebene und in einzelnen europäischen Staaten in den Blick nehmen. Schließlich werden einzelne wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Diskriminierungsverbote auf nationaler Grundlage und im Rahmen der Europäischen Grundrechte-Charta untersucht. Die Beiträge unterscheiden sich in Struktur und Informationsgehalt, geben allesamt aber einen guten Überblick über den aktuellen Diskussionsstand und können deshalb einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der Grundrechtsdiskussion in Europa liefern. (wß)

• • •

Angelika Schmidt, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, Die Bedeutung der Straßburger Rechtsprechung für das europäische und deutsche Sozialrecht (Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Band 29), 2003, Baden-Baden: Nomos- Verlagsgesellschaft, ISBN 3-8329-0100-0, Preis.

Die Untersuchung wurde durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache Gaygusuz angestoßen, das eine heftige Diskussion über die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) für das Sozialrecht anfachte, die nicht nur das Sozialrecht der Mitgliedstaaten, sondern auch das der Europäischen Union in den Blick nahm. Dieser Entwicklung wurde vor allem deshalb große Bedeutung beigemessen, weil die EMRK selbst keine Garantie enthält, die sozialrechtliche Fragen erfaßt. Die Autorin unternimmt es, eine Sammlung und Analyse der Straßburger Entscheidungen, die zum Sozialrecht ergangen sind, vorzunehmen. Anschließend untersucht sie die Bedeutung der EMRK für das europäische und deutsche Sozialrecht. Dabei fragt sie in erster Linie nach der Konventionskonformität des einfachgesetzlichen deutschen und des sekundärrechtlichen europäischen Sozialrechts. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß der auf der EMRK basierende Einfluß zwar potentiell besteht, es aber noch unklar sei, welche Bedeutung er tatsächlich für das deutsche und europäische Sozialrecht erlangen kann. So seien für das deutsche Sozialrecht weder im Bereich des Artikel 8 EMRK noch beim Bestandsschutz sozialrechtlicher Positionen, der bereits durch Artikel 14 GG im höheren Maße als durch das erste Protokoll zur EMRK geboten wird, Änderungen zu erwarten. Hingegen sei ein Einfluß von Artikel 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) möglich; dies vor allem im Zusammenhang mit mittelbar differenzierenden Kriterien. Hinsichtlich des Sozialrechts der Europäischen Union sei eine Rezeption der Straßburger Rechtsprechung vermittlels der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts möglich. Vor allem weil der EuGH bislang offen gelassen habe, ob sozialrechtliche Ansprüche als Eigentum zu schützen seien, könne sich die entsprechende Straßburger Rechtsprechung entfalten. Praktisch bedeutsamer werde aber das Diskriminierungsverbot sein, insbesondere hinsichtlich der staatsangehörigkeitsbezogenen Differenzierungen des Gemeinschaftsrechts. (wß)

Informationen
aus dem MenschenRechtsZentrum
der Universität Potsdam

Mitarbeiterwechsel

Zum 15. November 2005 ist Dr. *Arnd Pollmann* als wissenschaftlicher Assistent an den Lehrstuhl für praktische Philosophie (Prof. Dr. *Georg Lohmann*) an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg gewechselt. Dr. *Pollmann* war seit Juni 2003 im Rahmen des DFG-finanzierten Drittmittelprojektes „Soziale Menschenrechte & soziale Gerechtigkeit“ am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam beschäftigt.

Als Nachfolger ist *Ralph Obermaier*, Ph.D., in das Projekt eingestiegen. Er war nach dem Studium der Philosophie in Köln und New York als Journalist und als politischer Referent im Deutschen Bundestag tätig. Er promovierte an der New School for Social Research in New York bei Prof. Dr. *Christoph Menke* zum Thema „Freedom and Emancipation in Theodor W. Adorno and Cornelius Castoriadis“.

Project Teaching Human Rights in Europe

Eines der im Rahmen des Projekts untersuchten Länder ist Armenien. Die Ergebnisse der dort im April 2005 durchgeführten Konferenz sind mittlerweile in gedruckter Form erschienen, zunächst in armenischer Sprache und Ende November auf Englisch.

C. Mahler/A. Mihr/R. Toivanen/A. Mkrtichyan, *Armenia Through the Perspective of Human Rights*, Yerevan State University Press, 2005, in armenischer Sprache.

C. Malher/A. Mihr/R. Toivanen/A. Mkrtichyan, *Armenia: A Human Rights Perspective for Peace and Democracy*, Human rights, Human Rights Education and Minorities, Universitätsverlag Potsdam, 2005.

Referendarstation/Praktikum

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im Institut ableisten. Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. *Eckart Klein*.

Auch Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer, Kenntnisstand und schriftlicher Ausdrucksfähigkeit ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich. Auf unseren Internetseiten finden sich weitere Informationen und Arbeitsproben früherer Praktikanten (<http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/praktikum.htm>). Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Dr. phil. *Anne Dieter*.

Bewerbungen für das Sommersemester 2007 können jetzt eingereicht werden; es stehen noch Plätze zur Verfügung.

Neuerscheinungen

Erschienen ist:

Dirk Lorenz, Der territoriale Anwendungsbereich von Grund- und Menschenrechten, Zugleich ein Beitrag zum Individualschutz in bewaffneten Konflikten (Schriften des MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Bd. 26), 2005, 3576 Seiten, ISBN 3-8305-1056-X, 42.- €.

In der Reihe „Potsdamer UNO-Konferenzen“ wird Ende Januar Band 6 erscheinen. Darin sind die Referate und zusammengefaßten Diskussionen der letztjährigen Potsdamer UNO-Konferenz zum Thema „Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation“ enthalten.

Das Heft kann unter sekremrz@rz.uni-potsdam.de oder unter fruno@rz.uni-potsdam.de bestellt werden.

Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen über 60 Mitglieder. Unter diesen finden sich Juristen, Ärzte und Lehrer aus dem In- und Ausland. Aufgabe des Vereins ist es, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam in jeder Weise durch ideelle und finanzielle Unterstützung zu fördern.

So wurden in der Vergangenheit beispielsweise mehrfach Bücherkäufe und -reparaturen finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Menschenrechte für Alle“ das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt. Später finanzierte der Verein die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in nennenswerter Höhe mit und schaffte einen leistungsfähigen PC für das Sekretariat an. Als Kooperationspartner des Leonardo-Büros Brandenburg ermöglicht er auch die Beschäftigung ausländischer Praktikanten.

Wenn Sie *Mitglied* in unserem Förderverein werden wollen, wenden Sie sich bitte an

Herrn
Rechtsanwalt Dr. Dirk Engel
„Förderverein“
Kanzlei Horn & Engel
Wilhelm-Staab-Straße 4
14 467 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 2 80 42 20. Wir schicken Ihnen gerne Informationsmaterial zu.

Möchten Sie den Verein bereits jetzt durch eine steuerlich absetzbare *Spende* fördern, so überweisen Sie diese bitte auf das Konto Nr. 491 0170 703 bei der HypoVereinsbank (Potsdam), BLZ 160 200 86.

Kalender

19./20. Januar 2006 **Altersdiskriminierung und Beschäftigung**

Ob zu jung oder zu alt: Trotz des demographischen Wandels ist es oft immer noch von Nachteil, das „falsche“ Alter zu haben – bei Bewerbungen, Entlassungen, Bezahlung oder Fortbildung. Welche Regelungen des Arbeits- und Sozialrechts stellen ungerechtfertigte Diskriminierungen dar und wo ist die Ungleichbehandlung von Menschen ungleichen Alters angemessen oder gar geboten?

Veranstaltungsort: Evangelische Akademie Loccum
Münchehäger Straße 6
31547 Rehburg-Loccum

Kontakt: Dr. Joachim Lange
Tel: 0 57 66 / 81-2 41, Sekretariat: 1 14
Joachim.Lange@evlka.de

17.-19. Februar 2006 **Ist Meinungsfreiheit möglich? Braucht eine Gesellschaft Tabus?**

Freiheit ist ein hohes Gut, oft gering geachtet, solange es noch vorhanden ist. Während früher unterschiedliche gesellschaftliche Gruppierungen wie Kirche, Adel, Militär bestimmten, was zu denken und wie zu handeln war, berufen wir uns heute auf Errungenschaften wie Meinungsfreiheit, Pressefreiheit oder Versammlungsfreiheit. Auch wenn diese Freiheiten heute als Selbstverständlichkeiten gelten, ist nicht zu vergessen, daß deren Gefährdung oftmals schleichend beginnt und von der Mehrheit anfangs oft unbemerkt bleibt. In Zeiten von Quoten, Political Correctness oder Gender Mainstreaming fühlen sich immer mehr Menschen in verschiedensten Bereichen unserer Gesellschaft zunehmend eingeengt, und es stellt sich die Frage, ob die oben genannten Freiheiten wirklich uneingeschränkt vorhanden sind.

Im Rahmen dieser Veranstaltung soll über Freiheit in den Bereichen Wissenschaft, Medien, Politik und Verwaltung gesprochen und untersucht werden, durch welche Einflüsse und Entwicklungen diese Freiheit eventuell sinnvoll oder aber unakzeptabel behindert wird. (In Zusammenarbeit mit dem Bund Freiheit der Wissenschaft).

Veranstaltungsort: Theodor-Heuss-Akademie
Theodor-Heuss-Str. 26
51645 Gummersbach

Kontakt: Telefon: 02261 / 30020
Fax: 02261 / 300221
baerbel.beer@fnst.org

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

Neuer Menschenrechtskommissar des Europarats gewählt

Am 5. Oktober 2005 hat die parlamentarische Versammlung des Europarats den Schweden *Thomas Hammarberg* zum neuen Menschenrechtskommissar des Europarates gewählt. *Hammarberg* tritt sein sechs jähriges Mandat Anfang 2006 an; zu diesem Zeitpunkt scheidet Amtsinhaber *Alvaro Gil Robles* aus. Der Schwede hatte Volkswirtschaft studiert und später als Journalist gearbeitet, bevor er in verschiedenen Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen aktiv war. *Hammarberg* war in den neunziger Jahren mehrfach UN-Sondergesandter für Menschenrechte in asiatischen und osteuropäischen Staaten. Momentan arbeitet er als Generalsekretär des Olof-Palme-Zentrums in Stockholm.

Zu den Aufgaben des Menschenrechtskommissars gehört es unter anderem, die Erziehung zu den Menschenrechten und ihrer Wahrnehmung in den Mitgliedstaaten zu fördern, evt. bestehende Mängel bei Gesetzen und Praktiken der Mitgliedstaaten im Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte auszumachen sowie zu helfen, die tatsächliche Einhaltung und den vollen Genuß der Menschenrechte zu fördern, wie sich dies aus einer Vielzahl von Vereinbarungen des Europarats ergibt. Allerdings ist der Menschenrechtskommissar keine gerichtliche Institution und behandelt keine Beschwerden von Einzelpersonen. Es ist ihm allerdings möglich, Schlußfolgerungen zu ziehen und Initiativen allgemeiner Art zu ergreifen, die sich auch auf Beschwerden von Einzelpersonen stützen. (wß)

Rekordmarke überschritten: Die tausendste Hinrichtung

In den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ist am 1. Dezember 2005 *Kenneth Lee Boyd* im Bundesstaat North Carolina hingerichtet worden, weil er, so das Urteil, seine Frau und seinen Schwiegervater 1988 vor den Augen zweier seiner Kinder ermordet hatte. Dies war die tausendste Hinrichtung seit Wiedereinführung der Todesstrafe in 38 US-Bundesstaaten im Jahre 1976.

Nachdem am 29. November 2005 der 999. Mensch seit der Wiedereinführung der Todesstrafe im Jahre 1976 hingerichtet worden war, wurde der eigentlich vorgesehene tausendste Kandidat kurz vor seiner Exekution vom Gouverneur des Bundesstaates Virginia am 30. November 2005 begnadigt und das Strafmaß in eine lebenslange Haftstrafe, die nicht verkürzt werden kann, umgewandelt. Dieses mittlerweile in vielen Bundesstaaten mögliche Strafmaß wird mit als Grund dafür genannt, daß sowohl die Verurteilungen zur Todesstrafe rückläufig sind als auch die Begnadigungen mit entsprechender Strafmaßumwandlung zunehmen. Im Frühjahr 2005 hatte außerdem der Oberste Gerichtshof die Verhängung der Todesstrafe gegen Jugendliche für verfassungswidrig erklärt. Doch noch immer warten weit über 3.000 Erwachsene in den USA auf ihre Hinrichtung. (wß)

Bundesregierung: Neue Migrationsbeauftragte im Amt

Das Amt der Migrationsbeauftragten wird seit dem Antritt der neuen Bundesregierung von Prof. Dr. *Maria Böhmer*, Staatsministerin für Migration, Flüchtlinge und Integration im Bundeskanzleramt, ausgeübt. Sie unterstützt die Bundesregierung in unabhängiger und beratender Funktion bei der Weiterentwicklung der Integrationspolitik und der Förderung des Zusammenlebens von Ausländern und Deutschen. Nach *Heinz Kühn* (SPD), *Liselotte Funcke* und *Cornelia Schmalz-Jacobsen* (beide FDP) und *Marieluise Beck* (Bünd-

nis 90/Die Grünen) die fünfte Amtsinhaberin seit der Schaffung des Amtes im Jahre 1978. (wfs)

Umfassender Datenreport
zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland erschienen

Inhalt des kommentierten Datenreports zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland ist eine umfassende und aktuelle Zustandsbeschreibung zur Lage der Gleichstellung auf der Grundlage amtlicher und repräsentativer Daten. Erörtert wird die Situation von Frauen und Männern in den verschiedenen Lebensbereichen, etwa Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie soziale Sicherung, aber auch der aktuelle Gesundheitsstatus von Frauen und Männern sowie die Gewaltbetroffenheit.

Die Darstellung der Lebenssituation von Frauen wird durchgängig mit der der Männer verglichen. Berücksichtigt werden im Datenreport außerdem die Lebenslagen von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den neuen und den alten Bundesländern werden, soweit vorhanden, ebenfalls sichtbar gemacht. Der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Deutschen Jugendinstitut erstellte Datenreport kommt zu dem Ergebnis, daß sich in vielen Bereichen die Lebensverhältnisse und Teilhabechancen von Frauen und Männern weiter angenähert haben, es dennoch nach wie vor erhebliche Differenzen z.B. in der Erwerbstätigkeit, in der politischen und gesellschaftlichen Partizipationen gibt.

Er kann im Internet heruntergeladen oder auf CD-Rom bestellt werden. Nähere Einzelheiten unter: www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=58908.html (besucht am 2. Dezember 2005). (wfs)

Monaco ratifiziert Europäische Menschenrechtskonvention

Straßburg: Am 1. Dezember hat *Georges Grinda*, Bevollmächtigter Minister des Staatsministers Monacos für Europäische Angelegenheiten, dem Generalsekretär des Europarates die Ratifizierungsurkunden seines Landes für die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Protokolle 4, 6, 7 und 13 übergeben. Bereits einen Tag zuvor hatte *Grinda* die Ratifizierungsurkunde Monacos zur Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterzeichnet und übergeben. Monaco war dem Europarat am 5. Oktober 2004 als 46. Mitgliedstaat beigetreten. (wfs)

UN-Sonderberichterstatter über Folter: Besuch in der VR China abgeschlossen

Vom 20. November bis zum 2. Dezember 2005 besuchte der UN-Sonderberichterstatter über Folter, *Manfred Nowak*, die VR-China. Daß der Besuch erst jetzt, rund zehn Jahre nach der ersten Anfrage des damaligen Sonderberichterstatters, zustandekam, lag an unterschiedlichen Auffassungen über die Untersuchungsmethoden. Ziel des Besuchs waren die Tatsachenermittlung und der Beginn eines Kooperationsprozesses, der zur Abschaffung der Folter in China führen soll. *Nowak* erklärte nach seiner Rückkehr u.a., daß es Hindernisse bei der Tatsachenermittlung gegeben habe. Nach wie vor sei Folter weitverbreitet, die Regierung unternehme aber erste Anstrengungen zu ihrer Eindämmung. Der ausführliche Bericht mit zahlreichen Empfehlungen zur Verbesserung der Situation wird im Frühjahr 2006 vorgelegt werden. (bs)

„The Internationalization of Public Law“, Diskussion im Rahmen der Vortragsreihe „Blickwechsel – Perspektiven der Wissenschaft“, veranstaltet vom Einstein Forum Potsdam mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft am 26. Oktober 2005 im Konzerthaus am Gendarmenmarkt in Berlin. (Marten Breuer)

In der Vortragsreihe „Blickwechsel“ hat das Einstein-Forum zwei prominente Vertreter ihres Fachs eingeladen, um über die Einflüsse des Völkerrechts auf das nationale Recht zu sprechen: Prof. *Harold Hongju Koh*, derzeit Dean der Yale Law School und ehemals Assistant Secretary of State in der Regierung *Clinton*, sowie Prof. Dr. *Dieter Grimm*, von 1987 bis 1999 Richter am Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und gegenwärtig Lehrstuhlinhaber an der Humboldt-Universität zu Berlin sowie Rektor des Wissenschaftskollegs zu Berlin. Beide Redner vermittelten durch ihre Referate vertiefte Einblicke in die Thematik, wobei die Rollenverteilung zwar den Kenner vielleicht nicht überraschen konnte, zumindest aber nicht dem entsprach, was man unter einer „deutschen“ und einer „amerikanischen“ Perspektive typischerweise erwartet hätte.

So erwies sich *Grimm* (einmal mehr) als Mahner vor einem „Zuviel“ an Internationalisierung. Er faßte die Themenstellung vor allem unter dem Gesichtspunkt der Europäisierung des deutschen Rechts auf und zeichnete zunächst die entsprechende Entwicklung nach, die maßgeblich durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) als „Motor“ der Integration bestimmt war. Demgegenüber habe der EuGH nach der Maastricht-Entscheidung des BVerfG deutliche Zurückhaltung gegenüber den nationalen Gerichten geübt, die er jetzt aber wieder fallengelassen habe. *Grimm* kritisierte insoweit vor allem die Urteile *Köbler*¹ und *Kommission/Italien*²: In ersterem habe der EuGH die Untergerichte gegen die obersten Gerichtshöfe mobilisiert, indem er die Staatshaftung für judikatives Unrecht auch in Fällen höchstge-

richtlicher Entscheidungen zugelassen habe; in dem zweiten Fall wurde der Gesetzgeber dafür verantwortlich gemacht, daß er auf eine gemeinschaftsrechtswidrige Rechtsprechung der nationalen Gerichte hin nicht korrigierend eingeschritten sei. Hierdurch, so *Grimm*, habe der EuGH das einstige Kooperationsverhältnis zwischen nationaler Gerichtsbarkeit und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit im Sinne einer Hierarchisierung umgestaltet.

Deutliche Kritik übte *Grimm* auch an der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), insbesondere am Urteil im Fall von Hannover ./.. Deutschland (Caroline von Monaco)³. Diesem Urteil ging ein Verfahren vor dem BVerfG voraus, in dem *Grimm* selbst Berichterstatter gewesen war. Sein Vorwurf an die Adresse des EGMR lautete, im Spannungsfeld zwischen Pressefreiheit und Persönlichkeitsrecht zu einseitig zugunsten des letzteren entschieden zu haben. Hierdurch sei es zu einer Harmonisierung unter den Konventionsstaaten gekommen, die mit der Funktion der EMRK als eines europäischen Mindeststandards nicht zu vereinbaren sei. Das BVerfG habe hierauf mit dem sog. *Görgülü-Beschluß*⁴ vor allem taktisch reagiert.

Abschließend lenkte *Grimm* seinen Blick noch auf die internationale Ebene (Tribunale für Jugoslawien und Ruanda, WTO-Streitbeilegungsmechanismus). Insgesamt bemängelte er, daß unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation die internationalen Richter bisweilen ein Defizit gegenüber ihren nationalen Kollegen aufzuweisen hätten, die zudem in

¹ EuGH, Rs. C-224/01, Slg. 2003, I-10239.

² EuGH, Rs. C-129/00, Slg. 2003, I-14637.

³ EGMR, Nr. 59320/00, Urteil vom 24. Juni 2004 (= EuGRZ 2004, S. 404ff.).

⁴ BVerfGE 111, 307 (327).

ihrer eigenen Rechtsordnung und -kultur sozialisiert („embedded“) seien. Das Verhältnis von nationalen und internationalen Gerichten, so sein Monitum, bedürfe verbesserter Abstimmung.

Im Vergleich dazu schlug *Harold Koh* weit- aus internationalistischere Töne an. Nach seiner Analyse sind die starren Gegensätze von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in den letzten Jahrzehnten immer weiter aufgeweicht worden. Als markantestes Ergebnis dieses Prozesses nannte er die „globalization of freedom“, die durch den Fall des Eisernen Vorhangs 1989/90 eine neue Dimension erlangt habe. Vor diesem Hintergrund bedauerte *Koh*, daß die Regierung *Bush* – insbesondere im Rahmen ihres Kampfes gegen den Terrorismus – die auf Zusammenarbeit mit dem freien Teil der Welt ausgerichtete Politik der Regierung *Clinton* aufgegeben und sich stattdessen einem Weg des Unilateralismus, des Vorranges militärischer Gewalt vor diplomatischer Vermittlung sowie der Demokratisierung „von oben“ verschrieben habe.

Positiv wertete *Koh* demgegenüber drei jüngere Entscheidungen des US Supreme Court, der in den Fragen gleichgeschlechtlicher Beziehungen,⁵ der Hinrichtung geistig behinderter⁶ sowie jugendlicher Straftäter⁷ jeweils Tendenzen auf internationaler Ebene mit berücksichtigt habe. In diesen Fällen hätten US-Diplomaten eine wichtige Rolle gespielt, indem sie in Amicus-curiae-Schreiben auf die isolierte Stellung hingewiesen hätten, in der sich die Vereinigten Staaten im weltweiten Vergleich durch ihr Festhalten an der Hinrichtung Behinderter oder Jugendlicher befänden. In einer Umfrage unter US-Diplomaten hätten sich sogar sämtliche Befragten gegen die Todesstrafe ausgesprochen. Die starre Haltung der US-Administration in dieser Frage könne nur

durch diplomatischen Druck – oder, frei nach den Beatles, „with a little help from our friends“ – durchbrochen werden. Der Vergleich mit anderen Rechtsordnungen (*Koh* erwähnte in diesem Zusammenhang auch den institutionalisierten Dialog zwischen deutschen und amerikanischen Verfassungsrichtern) erzeuge hier einen Rechtfertigungsdruck, der dann die genannten Erfolge zeitigen könne. *Koh* schränkte jedoch ein, es bleibe abzuwarten, wie sich die Neubesetzung zweier Richterstellen am Supreme Court auf die Position der „Transnationalisten“, die sich bislang mit 6:3 in der Überzahl befunden hätten, auswirken werde.

Gegen Ende seines Vortrags griff *Koh* noch einmal auf das eingangs gewählte Motiv der „globalization of freedom“ auf. Er wies darauf hin, daß der Gestaltungsfreiheit auch des demokratischen Staates in der heutigen Völkerrechtsordnung durch die Bildung von *ius cogens* letzte Grenzen gezogen sind. Die hierin liegende Beschränkung des Demokratieprinzips sei insofern gewollt. In diesem Punkt wurde der unterschiedliche Ansatz *Kohs* im Vergleich zu *Grimm* besonders deutlich.

Die anschließende Diskussion wurde von Prof. Dr. *Christian Tomuschat* geleitet, der als ehemaliges Mitglied des Menschenrechtsausschusses auf die Vorzüge hinwies, die der „Blick von außen“ im Gegensatz zu dem – mit der eigenen Rechtskultur bisweilen vielleicht zu sehr vertrauten – nationalen Richter haben könne. An die Adresse *Kohs* richtete er die Frage, ob es für die USA nicht an der Zeit sei, sich der Gerichtsbarkeit des Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs zu unterwerfen, worauf dieser im Sinne eines „wait and see“ antwortete. Insgesamt erwies sich die Veranstaltung als überaus lohnend – um so bedauerlicher, daß sich so wenig Zuhörer eingefunden hatten.

⁵ *Lawrence v. Texas*, 539 US 558 (2003).

⁶ *Atkins v. Virginia* 536 US 304 (2002).

⁷ *Roper v. Simmons* 543 US __ (2005).

„Mord im Namen der Ehre – Hintergründe von „Ehrenmorden“, eine weit verbreitete Form der Gewalt gegen Frauen“, veranstaltet vom Kurdistan Kultur- und Hilfsverein e.V. in Kooperation mit dem Forum Berliner Migrantinnenprojekte und mit Unterstützung der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit am 28. September 2005 in der Werkstatt der Kulturen in Berlin. (Manuela Hander/Inga-Lena Heinisch)

Gegenwärtig wird vor dem Landgericht Berlin der sog. Ehrenmord vom 7. Februar 2005 an einer jungen Frau türkischer Abstammung, *Hatun Aynur Sürücü*, verhandelt, in dem drei Brüder der Getöteten wegen gemeinschaftlichen Mordes angeklagt sind. Die Veranstalter hatten aus diesem Anlaß zu einem Informations- und Diskussionsabend mit *Mukaddes Sahin*, einer Wissenschaftlerin, die zahlreiche Publikationen zur Lage und zu den Lebensbedingungen kurdischer Frauen im Irak veröffentlicht hat, dem Juristen *Johannes Düchting*, der neben seiner Tätigkeit beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge seit Jahren ehrenamtlich für ein kurdisches Kinderhilfswerk in Dortmund arbeitet und *Hamiyet Celebi*, die in Diyarbakir, im kurdischen Teil der Türkei als Rechtsanwältin lebt und schwerpunktmäßig zu frauenspezifischen Themen arbeitet, in die Werkstatt der Kulturen eingeladen.

Sahin betonte in ihrem Referat zu Ehrenmorden in Irakisch-Kurdistan zunächst ihre Erschütterung über die erneute Tötung einer jungen Frau im Namen der Ehre in Berlin. Sie führte aus, daß im Mittelmeerraum, im Nahen Osten und in Afrika Tötungen im Namen der Ehre traditionell verbreitet seien. Zwar gebe es keine genauen Zahlen, da viele dieser Tötungen als Unfälle getarnt würden, doch handele es sich um eine hohe Zahl. Auch sei vor allem in der kurdischen Gesellschaft seit Anfang der 1990er Jahre eine Zunahme derartiger Tötungen zu beobachten. Dies sei insbesondere Ausdruck strenger patriarchaler Strukturen. Danach seien alle männlichen Familienmitglieder in besonderem Maße für den Schutz der Ehre der Familie und der Keuschheit der Frau verantwortlich. Sie müßten die Kontrolle über die Frauen der Familie ausüben, daher dürften sich Frauen nicht ohne Begleitung eines männlichen

Mitglieds der Familie außerhalb der eigenen Wohnung, des eigenen Hauses frei bewegen. Eine auch nur vermeintliche Verletzung dieser gesellschaftlichen Normen führe zum Verlust der Ehre der gesamten Familie. Zur Wiederherstellung dieser Ehre genüge es oft nicht, die Frau, die sich einer Verletzung schuldig gemacht hat, auszuschließen, vielmehr bedürfe es der Tötung dieser Frau. *Sahin* erklärte, daß es patriarchale Strukturen in der kurdischen Gesellschaft zwar stets gegeben habe, doch hätten sich diese in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. So konnten sich Frauen bis in die 1980er Jahre innerhalb dörflicher Strukturen allein wegen der Bewältigung der Feldarbeit ohne Begleitung eines Mannes frei bewegen. Die dörflichen Strukturen und Einheiten seien durch eine politische Neustrukturierung der kurdischen Gebiete im Irak, der wiederholten Hinwendung zu Stammesstrukturen, teilweise zerstört, teilweise wesentlich verändert worden. Kleinere Einheiten seien zu größeren verschmolzen, in denen durch das Zusammenleben vieler, einander unbekannter Menschen die alten Regeln der Dorfkommune aufgebrochen seien. Dies habe zu teils großer Armut und gewaltigen Flüchtlingsströmen geführt. Islamische Organisationen, u.a. die „Tund al Islam“, eine Verfechterin des Dschihad, hätten die veränderten Strukturen nutzen können, um große Teile der Bevölkerung gegen finanzielle Hilfe an sich zu binden. Der Fundamentalismus habe dadurch auch in Irakisch-Kurdistan erstarken können. Dessen Erstarken sowie die Renaissance der Stammesstrukturen hätten dazu beigetragen, daß sich traditionelle Muster, patriarchale Hierarchien wieder stärker haben durchsetzen können, worunter vor allem Frauen zu leiden hätten. *Sahin* bemerkte noch kritisch, daß auch die Europäische Union zur Förderung dieser Stammesstrukturen bei-

getragen habe, da sie die Gewährung von Hilfe von der Zugehörigkeit zu einem Stamm abhängig gemacht habe.

Düchting versuchte in seinem Vortrag, einen Bogen zwischen der Verfolgung von Frauen und dem deutschen Flüchtlingsrecht zu spannen. Dabei ging er zunächst auf die rechtliche Situation zur Bestrafung der Täter sog. Ehrenmorde sowohl im Irak als auch in der Türkei ein. Die irakische Rechtsordnung habe bis vor wenigen Jahren die sog. Ehrenmorde gebilligt bzw. bei Vorliegen von Gründen der Ehre bei einer Tötung diesen Aspekt strafmildernd berücksichtigt (Art. 130 und 132 Strafgesetzbuch). In den kurdischen Gebieten des Iraks sei im Jahre 2000 bzw. 2002 eine strafmildernde Berücksichtigung von Gründen der Ehre abgeschafft worden. Inzwischen enthalte auch die neue irakische Rechtsordnung keine Strafmilderung aus Gründen der Ehre, jedoch bleibe die Entwicklung in der Praxis abzuwarten. Auch in der Türkei hätten Strafmilderungsgründe aus Gründen der Ehre existiert, die es heute nicht mehr gebe. Problematisch sei aber auch hier die gesellschaftliche Realität, die sich nach wie vor an den einst manifestierten Gründen orientiere.

Sodann erläuterte *Düchting* den Schutz für Frauen in Deutschland, die aus ihren Heimatstaaten fliehen, um in Deutschland Schutz vor ihren Verfolgern, die zumeist aus den eigenen Familien stammen, zu finden. Dabei verwies er auf das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz, das, anders als zuvor, nunmehr auch in einer allein an das Geschlecht anknüpfenden Bedrohung eine Verfolgung sehe, die es verbiete, eine Ausländerin, einen Ausländer abzuschieben (vgl. § 60 Abs. 1 S. 1 und 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Auch sei heute nach § 60 Abs. 1 S. 4 AufenthG eine nichtstaatliche Verfolgung ausreichend.

Celebi berichtete von ihren Erfahrungen als Rechtsanwältin in der Türkei. Sie bedauerte, daß aus ihrer Sicht eine große Diskre-

panz zwischen der Realität und den propagierten Zielen der türkischen Regierung, wie der Beitritt zur Europäischen Union, bestehe. So gebe es erhebliche Defizite bei der Umsetzung internationaler Verträge, insbesondere solcher, die Rechte von Frauen betreffen. Es herrschten traditionelle Vorstellungen, die dazu beitrügen, daß Frauen von Bildung, dem Arbeitsmarkt und der gesundheitlichen Versorgung ausgeschlossen blieben. Sie führte weiter aus, daß es auch in der Türkei keine genauen Statistiken über die sog. Verbrechen im Namen der Ehre gebe. Ihres Erachtens seien die meisten sog. Ehrenmorde in den Regionen Ost- und Südostanatolien sowie Zentralanatolien und im Schwarzmeergebiet zu registrieren. Diese Gebiete verbinde ihre geringe wirtschaftliche Entwicklung und ihre starke landwirtschaftliche Prägung. *Celebi* sieht - im Unterschied zu *Sahin* - gerade darin einen der Hauptgründe für das Festhalten an traditionellen, patriarchalen Strukturen. So sei zu beobachten, daß Ehrenmorde in großen Städten überwiegend nicht von der Großstadtbevölkerung selbst, sondern vielmehr durch hinzugezogene Migranten verübt würden. Ehrenmorde als Teil traditioneller Vorstellungen seien in der Türkei vielfach gesellschaftlich akzeptiert. Auch die Medien würden ihren Beitrag dazu leisten, indem sie eine Gewaltkultur unterstützten, die Frauen nicht als Opfer, sondern als Schuldige sehe.

Die abschließende Diskussion zeigte deutlich, wie groß die Trauer und die Verzweiflung angesichts einer sich mehrenden Zahl sog. Ehrenmorde auch in Deutschland, in Berlin sind. Letztlich blieben viele Fragen offen. Insoweit wird es weiterer Diskussionen bedürfen. Auffallend war, daß es auch in Deutschland kaum Foren für junge Männer aus traditionell islamischen Familien zu geben scheint, die ihnen die Möglichkeit bieten, über ihre vermeintlichen Zwänge, etc. zu reden.

„Informationsfreiheit in Deutschland und Europa“, Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz, veranstaltet von der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg in Zusammenarbeit mit der Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung und der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V., am 28./29. September 2005 in Potsdam (Katharina Strauß)

„Die Informationsmöglichkeit ist eine Voraussetzung für die demokratische Teilhabe.“ Mit diesem Satz beendete die Präsidentin des brandenburgischen Verfassungsgerichts Weisberg-Schwarz ihre Einführung. Dies kann als Leitsatz des Symposiums angesehen werden, da viele Referenten diesen Gedanken betonten.

Anlaß für die Themenwahl dieses Symposiums ist die lange Diskussion um das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) in der Bundesrepublik Deutschland gewesen.¹ Am 1. Januar 2006 wird das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes in Kraft treten. Damit ist Deutschland nicht mehr europäisches Schlußlicht in Sachen Transparenz.

Neben Referentinnen und Referenten aus Brandenburg und der Bundesrepublik kamen vor allem Expertinnen und Experten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zu Wort. Sie waren eingeladen, ihre Erfahrungen mit der in vielen Ländern längst üblichen Informationsfreiheit zu schildern. Die Referentinnen aus Slowenien, Bulgarien und der Ukraine stellten die jeweilige Situation in ihrem Land vor – trotz einiger Kritikpunkte ist die Gesetzgebung zur Informationsfreiheit dort fortschrittlicher als hierzulande.

Neben der Gesetzespraxis in vier Bundesländern, die bereits ein entsprechendes Landesgesetz haben, spielte bei diesem Symposium auch der bereits seit langem mögliche Zugang zu Umweltinformationen sowie die Entwicklung des Transparenzgedankens auf europäischer Ebene eine Rolle.

Frau Weisberg-Schwarz führte in die Thematik ein, indem sie auf die bisher bestehenden Rechte einging. Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) betrifft nur die Informationsfreiheit bzgl. allgemein zugänglicher Quellen und damit nicht behördeninterne Informationen. Neben dem in der Brandenburgischen Landesverfassung geregelten Recht auf Akteneinsicht gibt es ein Akteneinsichts- und Zugangsgesetz – das erste entsprechende Landesgesetz in Deutschland. Bei allen Einsichtsrechten besteht aber ein Spannungsfeld zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, *Schaar*, betonte in seinem Vortrag „Informationsfreiheit – Chance für modernes Verwaltungshandeln“ die jahrzehntelange Praxis des Amtsgeheimnisses und der Amtsverschwiegenheit. Ein Akteneinsichtsrecht durchbricht natürlich diese Prinzipien, führt aber wiederum zu mehr Vertrauen in die Arbeit der Verwaltung. Die Bürger können sich mehr an gesellschaftlichen Prozessen beteiligen. Damit stellt das IFG eine Chance für die Verwaltung dar, zu zeigen wie gut sie ist (nämlich besser als ihr Ruf).

Der Vortrag von Prof. Dr. *Kloepfer* (HU Berlin) zu den Grundproblemen der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit versorgte die Zuhörer mit dem Basiswissen zum IFG. Seine Ausführungen konzentrierten sich auf folgende Schwerpunkte: das IFG und verbleibende Lücken im Informationsrecht; Ausnahmen im IFG; Verwaltungsverfahren, Verwaltungsorganisation und IFG sowie Weiterentwicklung des Informationsrechts.

Zwar ist dem Gedanken des freien Informationszugangs in Deutschland ein wesentlicher Durchbruch auf Bundesebene gelungen, aber eine Lücke auf Landesebene bleibt bestehen, da zwölf Bundesländer

¹ Vgl. nur *Jean Angelov*, Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, 2000.

derzeit noch keine Informationsgesetze haben. Faktisch ist für die Informationserteilung jedoch kein Gesetz erforderlich soweit Rechte Dritter nicht tangiert werden.

Der im IFG verankerte Anspruch für jedermann auf freien Zugang zu Verwaltungsinformationen ist voraussetzungslos, aber nicht ausnahmslos. Die zahlreichen Ausnahmen sind sehr weit formuliert und unübersichtlich strukturiert. Sie betreffen folgende Bereiche: Sicherheitsinteressen des Staates, außenpolitische und militärische Interessen des Staates, laufende Gerichtsverfahren, fiskalische Interessen des Staates bei Wettbewerb mit privaten Unternehmen, personenbezogene Daten, Unternehmens- sowie Berufsgeheimnisse. Allerdings sind dies keine Bereichs- sondern Belangausnahmen, d. h. sie gelten nur für tatsächlich zu schützende Informationen und nicht für die Arbeit der gesamten Behörde.

Der Informationszugang sollte unbürokratisch erfolgen, z. B. durch formlose Antragstellung. Zwar sollte dem Mißbrauch vorgebeugt werden, aber an die Spezifizierung der Information sollten keine überzogenen Forderungen gestellt werden. Die Gebühren- und Auslagentragungspflicht ist wegen der Kostenverursachung gerechtfertigt solange sie nicht prohibitiv wirkt. Die Behörden sind nicht nur zur Bereitstellung der Informationen verpflichtet (kein Ermessen), sondern sie müssen auch die organisatorischen Vorkehrungen dazu schaffen (Sichtung, Ordnung, Veröffentlichung). Daraus folgt allerdings nicht der Anspruch auf Beschaffung der Informationen, es sei denn, allein den Behörden ist dies möglich. Fraglich ist, ob Behörden für verlorengegangene Informationen haften. Neben dem Rechtsschutz wird ein Informationsfreiheitsbeauftragter den Bürgern zur Seite stehen. Diese Funktion wird in Personalunion vom jeweiligen Datenschutzbeauftragten wahrgenommen, wobei es jedoch zu Konflikten zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit kommen kann.

Bei einer Weiterentwicklung des IFG sollten die Ausnahmen reduziert werden. Das Recht der Informationszugangsfreiheit sollte stärker vereinheitlicht werden. Alle bundesrechtlichen Regelungen zum Informationszugang könnten in einem Informationsgesetzbuch oder auch im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt werden. Das Informationszugangsrecht könnte sich künftig auch auf Informationen zwischen Privaten beziehen, wobei jedoch Grundrechtskollisionen zu beachten sind.

Mit dem IFG ist auf Bundesebene die Säule der Informationszugangsfreiheit errichtet worden – sie steht neben der Säule der Kommunikationsgrundrechte (Art. 5 GG), der Säule des Datenschutzes, der Säule des Geheimnisschutzes und der Säule des Urheberrechtes.

Das Risiko des IFG liegt nicht im Mißbrauch sondern darin, daß die Bürger ihre Chance nicht erkennen.

Dr. *Elshorst* von Transparency International Deutschland e. V. stellte die Korruptionsbekämpfung in den Mittelpunkt seines Vortrages. Transparenz stellt die Gegenwaffe zur Korruption dar, so daß die Informationsfreiheit positiv zu bewerten ist. Er forderte eine „Kultur der Transparenz“.

In den anschaulichen Ausführungen zur Arbeit seines Vereins stellte *Huber* von Mehr Demokratie e. V. – Landesverband Bayern seine Vision vor: Transparenz in den Kommunen. Die Bürger sollen mehr mitbestimmen können (Bürgerentscheide, Bürgerbegehren). Dafür sind allerdings Informationen der Verwaltung notwendig, um überhaupt Anträge oder Fragen formulieren zu können.

Prof. Dr. *Traunmüller* (Universität Linz) und Dr. *Klumpp* (Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung) setzten sich in ihren Beiträgen für e-Governance ein – „Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger“.

Der Vortrag „Für eine Vitalisierung der Pressefreiheit – gegen Informationsblockaden“ von Dr. *Redelfs* vom Netzwerk Recherche beleuchtete das IFG aus Sicht der

Journalisten. Zwar haben Journalisten seit Jahren Sonderrechte aus den Landespressegesetzen (Auskunftsanspruch gegenüber Behörden), aber das IFG erweitert die Möglichkeiten der Recherche erheblich. Denn erst wenn die Presse Einblick hat, kann veröffentlicht und damit Art. 5 GG mit Leben erfüllt werden.

Der Weg vom Amtsgeheimnis zur transparenten Gesellschaft ist lang. Das IFG ist je-

denfalls ein gewaltiger Schritt hin zu diesem Ziel. Es stellt die Basis dar für die Erlangung von Grundinformationen und ist damit Vorbedingung für die Demokratie. Allerdings müssen die Bürger auch aktiv werden und diese Möglichkeiten nutzen. Für das Recht auf Informationszugang wurde einhellig geworben – es muß selbstverständlich werden, Fragen zu stellen.

Autorinnen und Autoren der Beiträge in diesem Heft:

Inga-Lena Heinisch

Diplom-Politologin. Sie schloß ihr Studium an der Universität Bremen mit einer Arbeit zum Thema „Der Einfluß von NGOs auf die Entstehung des Internationalen Strafgerichtshofs“ ab.

Gunda Meier

Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Potsdam, Hilfskraft im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Bernhard Schäfer

LL.M. (Essex), Wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM.

Juliane Schumacher

Studium der Politikwissenschaften und Philosophie an der Universität Potsdam.

Mathias Schweizer

Dr. des. iur. Er hat seine Dissertation am 16. August 2005 an der Humboldt-Universität zu Berlin verteidigt; seine Arbeit zum Thema „Marktanteilsabhängige safe harbours für horizontale Zusammenarbeit zwischen Unternehmen im europäischen und deutschen Kartellrecht“ wird für die Drucklegung vorbereitet.

Norman Weiß

Dr. iur., Wissenschaftlicher Assistent im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM.



ISSN 1434-2828