



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2004 - Teil 1
- Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen
- Die Afrikanische Union und der Afrikanische Gerichtshof
- Der Aristoteles des schiitischen Islam
Eindrücke von einem Kant-Seminar in Teheran

10. Jahrgang 2005 | Heft 1

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)
Prof. Dr. phil. Christoph Menke (menkec@rz.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@rz.uni-potsdam.de)

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

© April 2005

ISSN 1434-2828

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahr 2004 - Teil 1
- Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen
- Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof
- Der Aristoteles des schiitischen Islam
Eindrücke von einem Kant-Seminar in Teheran

10. Jahrgang 2005 | Heft 1

Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	4
BEITRÄGE:	
Sebastian Schulz Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 - Teil I	5
Christin Dallinger Termine ausgewählter Vertragsorgane zum Menschenrechtsschutz.....	25
Michael Krennerich Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen: Ein einführender Überblick über Herausforderungen und Maßnahmen.....	30
Anna Boucher Eine Bill of Rights als Lösung für Verletzungen der Menschenrechte von Flüchtlingen? Ein Vergleich zwischen Australien und den USA.....	49
Astrid Radunski Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof.....	59
Hauke Brunkhorst Der Aristoteles des schiitischen Islam - Eindrücke von einem Kant-Seminar in Teheran.....	74
Silke Brandt/Judith Schmidt Mitgliedstaaten des Europarates: Dänemark	78
URTEILE DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFES FÜR MENSCHENRECHTE:	
Herz ./ . Deutschland	85
BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Das historische Kalenderblatt: Die Nürnberger Rassegesetze von 1935.....	91
Ausgewählte Jahrestage 2005	94
Stichwort: Rahmenübereinkommen.....	96
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	99
Literaturhinweise	109
Informationen, Kalender	111
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell.....	114
Tagungsberichte	117

Editorial

Der mit diesem Heft beginnende zehnte Jahrgang erscheint wortwörtlich in neuem Gewande. Herausgeber und Redaktion des *MenschenRechtsMagazins* freuen sich, aus diese Weise sichtbar zur „Corporate Identity“ der Universität Potsdam beitragen zu können. Seit Oktober 1996 sind fünfundzwanzig reguläre Nummern und drei Themenhefte erschienen; nicht selten wurden hier bestimmte Themen zum ersten Mal systematisch und in deutscher Sprache behandelt. In den letzten Jahren ist es verstärkt gelungen, auch philosophische, historische und politikwissenschaftliche Beiträge aufzunehmen, um so den Horizont über die völkerrechtlichen Grundfragen der Menschenrechte hinaus zu erweitern.

Schon traditionsgemäß enthalten die beiden ersten Hefte eines Jahrgangs einen zweiteiligen, ausführlichen Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Der in dieser Nummer abgedruckte erste Teil informiert über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens. Daran anschließend geben wir einen Überblick über die Tätigkeit der anderen Vertragsorgane, die sich im Rahmen der Vereinten Nationen mit dem Schutz der Menschenrechte befassen.

In dem Beitrag „Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen“ gibt *Michael Krennerich* einen Überblick über Herausforderungen, denen sich diese Organisationen gegenübersehen, und Maßnahmen, die sie zur Erfüllung dieser Aufgabe ergreifen. *Anne Boucher* untersucht, ob ein Grundrechtskatalog die Menschenrechte von Flüchtlingen in Australien besser schützen würde. Nach Australien nehmen wir Afrika in den Blick: *Astrid Radunski* gibt einen Überblick über die Entwicklung der Afrikanischen Union und liefert Informationen über den neuingerichteten Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof.

Wir freuen uns sehr, eine Linie von Königsberg nach Teheran ziehen zu können. In seinem Beitrag „Der Aristoteles des schiitischen Islam“ schildert *Hauke Brunkhorst* Impressionen von einem Kant-Seminar in Teheran, das vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam mitausgerichtet wurde und Anfang Februar 2005 stattfand.

Wir setzen unsere Reihe „Mitgliedstaaten des Europarates“ fort und befassen uns in dieser Folge mit Dänemark. Der Lexikonteil des *MenschenRechtsMagazins* wird in diesem Heft fortgeführt und um das Stichwort „Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten“ ergänzt. Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – runden das Heft ab.

Norman Weip

B. Jeps

Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 - Teil I

Sebastian Schulz

Auch im Jahr 2004 kam der Menschenrechtsausschuß¹ der Vereinten Nationen wieder zu drei Tagungen zusammen.² Die 18 unabhängigen Experten haben die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte³ von 1966 (IPbpR, Zivilpakt) zu überwachen, einem völkerrechtlichen Vertrag, der zehn Jahre später – am 23. März 1976 – in Kraft trat.

Anlässlich der drei Tagungen im Jahr 2004 beschäftigten sich die Experten mit insgesamt 14 Staatenberichten⁴ – im Vorjahreszeitraum waren es 12⁵ – und untersuchten zahlreiche Individualbeschwerden (Mitteilungen von Einzelpersonen) aus denjenigen Staaten, die sich dem Regime des Fakultativprotokolls zum IPbpR⁶ unterworfen haben.

Das zum ersten Mal in der 71. Tagung zur Anwendung gekommene Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations)⁷ wurde während der 74. Tagung (2002) des Ausschusses modifiziert, wobei die wichtigste Neuerung in der Ernennung eines Sonderberichterstatters (Special Rapporteur) für das Follow-up-Verfahren besteht⁸. Seitdem werden die berichterstattenden Staaten aufgefordert, innerhalb von zwölf Monaten zu einigen bestimmten, dem Ausschuß besonders wichtig erscheinenden Punkten vorab zu berichten. Fällt dieser Bericht positiv aus, kann der Fälligkeitstermin für den nächsten periodischen Bericht hinausgeschoben werden.

Um den Staaten die Umsetzung der Gewährleistungen des Zivilpaktes zu erleichtern, verfaßt der Ausschuß in unregelmäßigen Abständen sog. Allgemeine Bemerkungen (General Comments⁹), die allgemeine Interpretationshinweise enthal-

¹ Im Folgenden als Ausschuß bezeichnet. Nachfolgend zitierte Ausschußdokumente sind auch auf der Treaty Body Database des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte abrufbar: <www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

² Die 80. Session fand vom 16. März bis 3. April 2004 in New York, die 81. vom 12. bis 30. Juli 2004 und die 82. vom 15. Oktober bis 5. November 2004 jeweils in Genf statt.

³ Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534; 154 Vertragsstaaten (Stand: Januar 2005).

⁴ Neben den Staatenberichten wurde die Situation in den nichtberichtenden Staaten Kenia und der Zentralafrikanischen Republik erörtert und die Abschließenden Bemerkungen zur Situation in den nichtberichtenden Staaten Äquatorialguinea und Gambia veröffentlicht (s.u. S. 8 und 14).

⁵ Vgl. Sebastian Schulz, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2003 – Teil I, in: MRM 2004, S. 18f.

⁶ Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, 302; BGBl. 1992 II S. 1247; 104 Ratifikationen (Stand: Januar 2005).

⁷ Vgl. dazu Eckart Klein, Neuerungen im Verfahren des UN-Menschenrechtsausschusses in: MRM Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 55-64 (60f.); Friederike Brinkmeier, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2001 – Teil I, in: MRM 2002, S. 5f.

⁸ Siehe UN-Dok. A/57/40 I, Annex III A. Seit 1990 besteht auch ein Follow-up-Verfahren für das Individualbeschwerdeverfahren, vgl. Klein (Fn. 7); sowie Claudia Mahler, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2002 – Teil I, in: MRM 2003, S. 5f. Für einen allgemeinen Überblick über die Arbeitsweise des Ausschusses siehe: <www.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm>.

⁹ Zusammengestellt in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.7, S. 124ff.

ten;¹⁰ während der 80. Tagung wurde General Comment Nr. 31¹¹ zu Art. 2 IPbpR verabschiedet.

In Teil I dieses Jahresberichtes werden die Ergebnisse der Staatenberichtsprüfungen, die in den Abschließenden Bemerkungen formuliert werden, in zusammengefaßter Form behandelt. Der Jahresbericht wird in bewährter Weise in der nächsten Ausgabe des MenschenRechtsMagazins mit einem Teil II fortgesetzt. Darin werden ausgewählte Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren dargestellt.

1. Die allgemeine Bedeutung der Staatenberichte nach dem IPbpR¹²

Die Vertragsstaaten haben sich in Art. 40 IPbpR¹³ verpflichtet, dem Ausschuß Berichte über Maßnahmen zur Verwirklichung der in dem IPbpR anerkannten Rechte und die dabei erzielten Fortschritte vorzulegen. Der Ausschuß prüft die eingereichten Staatenberichte, übersendet in der Regel vorab einen Fragenkatalog ("List of Issues") zur Beantwortung an den Vertragsstaat und erörtert beides im Dialog mit der Staatendelegation während der Tagungen. Die Ergebnisse dieser Prüfung

und Beratung werden als positive und negative Bemerkungen zu den jeweiligen Themenkomplexen in den Concluding Observations veröffentlicht und bilden eine wichtige Informationsquelle für die diesbezügliche Situation in den betreffenden Staaten. Nicht zuletzt aus diesem Grunde stellt die Berichtspflicht das zentrale Kontrollinstrument des IPbpR dar.

2. Die einzelnen Staatenberichte

Wie schon in der vergangenen Sitzungsperiode im Jahre 2003 beklagt der Ausschuß, daß die Vertragsstaaten, deren Staatenberichte in der vorliegend behandelten Sitzungsperiode beraten wurden, keine oder ungenügende Informationen darüber lieferten, welche Abhilfemaßnahmen in bezug auf die Abschließenden Bemerkungen zu den jeweils vorangegangenen Berichten ergriffen wurden. Desgleichen verurteilt der Ausschuß die fortgesetzte Verletzung der Berichtspflicht gemäß Art. 40. Anders liegen die Dinge jedoch bei der Befolgung der Berichtspflicht im Follow-up-Verfahren gemäß Art. 71 Abs. 5 der Verfahrensordnung¹⁴ (VerfO), der die überwiegende Anzahl der betreffenden Vertragsstaaten im Berichtszeitraum nachkamen.

In Rahmen des 2001 eingeführten und seit der 75. Tagung (2002) angewandten Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 1 VerfO¹⁵ wurden in der 81. Tagung die jeweiligen Concluding Observations hinsichtlich der nichtberichtenden Staaten Gambia und Äquatorialguinea veröffentlicht¹⁶, nachdem diese Vertragsstaaten vorab aufgefordert worden waren, auf die in den Concluding

¹⁰ Hierzu *Eckart Klein*, General Comments, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), *Recht – Staat – Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301ff.

¹¹ The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

¹² Einführend hierzu *Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther/Norman Weiß*, *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?*, 2. Aufl. 2004, S. 63-70, 64f.; *Manfred Nowak*, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, 2002, S. 92ff., S. 111ff. et passim; ausführlich *Ineke Boerefijn*, *The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and Procedures of the Human Rights Committee*, 1999, S. 175ff.; *Eckart Klein*, *The Reporting System under the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: ders. (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligation*, 1998, S. 17-29.

¹³ Alle folgend genannten, nicht anders bezeichneten Artikel sind solche des IPbpR.

¹⁴ Rules of Procedure, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.7, Neufassung von 2004 mit veränderter Numerierung einiger Artikel. Hier vormals Art. 70 Abs. 5.

¹⁵ Vormals Art. 69 A Abs. 1; hierzu *Eckart Klein*, *Human Rights Committee*, in: *Helmut Volger* (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, 2002, S. 229-233 (S. 230); *Mahler* (Fn. 8), S. 5.

¹⁶ Nachdem sie gemäß Art. 70 Abs. 3 VerfO von vorläufige in endgültige Abschließende Bemerkungen umgewandelt wurden, siehe UN-Dok. A/59/40 I, Summary, Nr. 46, 76 und 77.

Observations aufgezeigten Probleme zu replizieren.¹⁷

Albanien

Mit einer Verspätung von 11 Jahren legte Albanien im Jahr 2004 seinen Erstbericht¹⁸ vor, der den Ausschuß in seiner 82. Tagung beschäftigte.¹⁹ Obwohl der zeitliche Verzug bei der Berichterstattung maßgeblich auf die in der ersten Hälfte der neunzehnhundertneunziger Jahre stattfindenden gesellschaftlichen und politischen Unruhen zurückzuführen ist, zeigten sich die Ausschußmitglieder über die verspätete Absetzung außerordentlich enttäuscht, begrüßten aber um so mehr den Dialog mit dem Vertragsstaat im Rahmen der Beratungen des Staatenberichts. Trotz des erheblichen Umfangs des Staatenberichts sind die durch diesen veröffentlichten Informationen, vor dem Hintergrund des abgedeckten Zeitraums, eher allgemeiner und wenig ausführlicher Natur.

Positiv vermerkte der Ausschuß die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen als Voraussetzung für effektiven Menschenrechtsschutz, namentlich die Schaffung einer den Schutz der Menschenrechte fördernden Verfassung im Jahr 1998, die dem entsprechende Anpassung des Straf-

Strafprozeß- und des Familienrechts sowie nicht zuletzt die unmittelbare innerstaatliche Geltung und Durchsetzbarkeit der Paktbestimmungen.

Dem gegenüber steht allerdings eine erhebliche Anzahl von Sachverhalten, die der Ausschuß als Verletzung von Paktrechten qualifiziert und deren zum Teil grundsätzliche Natur Anlaß zu Sorge gibt, wenngleich der Ausschuß die Bemühungen des Vertragsstaats zur Kenntnis nimmt, die jeweiligen Mißstände zu beseitigen.²⁰

So erfüllt die Ausschußmitglieder die Tatsache mit Besorgnis, daß Albanien in Notstandszeiten die Rechte aus Art. 9 Abs. 4 (Haftprüfung) und Art. 10 Abs. 1 (menschenswürdige Behandlung bei Freiheitsentzug) als suspendierbar erachtet und empfiehlt daher, unter besonderer Beachtung seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 29²¹ zu Art. 4, die Überprüfung dieser Haltung, weil diese Rechte, durch die ihnen immanente Verknüpfung mit den in Art. 4 Abs. 2 genannten notstandsfesten Rechten, ebenfalls nicht derogierbar seien.²²

Überprüfung verdient nach Ansicht des Ausschusses auch die Einrichtung einer unabhängigen Justiz, die in Albanien immer noch nicht frei ist von Korruptierbarkeit und Einflußnahme durch die Exekutive. In diesem Zusammenhang bemängelt der Ausschuß, daß das Recht auf ein faires Verfahren durch den ungenügenden Zugang zu rechtlichem Beistand und die unangemessen lange Dauer von Gerichtsverfahren nicht gewährleistet ist.

¹⁷ Gambia wurde in der 78. Tagung aufgefordert, bis zum 1. Juli 2004 insoweit einen Staatenbericht abzusetzen; bisher hat der Vertragsstaat dem nicht Folge geleistet. Äquatorialguinea wurde in den Concluding Observations gemäß Art. 70 Abs. 3 VerfO i.V.m. Art. 71 Abs. 3 VerfO aufgefordert, einen Staatenbericht abzusetzen, vgl. die folgende Besprechung (S. 8). Der Ausschuß hatte während der 76. Tagung die Situation im nichtberichtenden Vertragsstaat Surinam erörtert und diesen zur Erstattung des zweiten Staatenberichts binnen sechs Monaten aufgefordert, der daraufhin fristgerecht eingereicht wurde. Die vorliegenden Concluding Observations beziehen sich daher auf diesen Bericht (s.u. S. 22).

¹⁸ UN-Dok. CCPR/C/ALB/2004/1, eingereicht am 2. Februar 2004; fällig gewesen am 3. Januar 1993. Der Bericht entspricht überdies nicht den Consolidated Guidelines for State Reports, UN-Dok. CCPR/C/GUI/66/Rev.2; UN-Dok. A/56/40 I, Annex III A.

¹⁹ Siehe abschließend die Concluding Observations, UN-Dok. CCPR/CO/82/ALB.

²⁰ Allein darf nicht vergessen werden, daß der Bericht den Zeitraum ab dem Inkrafttreten des Zivilpakts für Albanien im Jahre 1992 betrifft und sich in diesen Zeitraum Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nach westlichen Maßstäben erst entwickelte, Fortschritte bei der Etablierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen mithin vor dem Hintergrund der jüngeren und jüngsten albanischen Geschichte zu lesen sind. Siehe insoweit auch die Äußerungen der Albanischen Delegation vor dem Ausschuß, UN-Dok. CCPR/C/SR.2228, Nr. 7.

²¹ General Comment No. 29: States of Emergency (Fn. 9).

²² S. hierzu Ausschußmitglied *Scheinin*, UN-Dok. CCPR/C/SR.2228, Nr. 40.

Kritische Worte findet der Ausschuß auch zu den tatsächlichen Auswirkungen des zum Teil stark gesellschaftlich verwurzelten Gewohnheitsrechts, namentlich des Kanun²³. Dies wirke sich unter anderem negativ auf die rechtliche Stellung und tatsächliche Situation der albanischen Frauen aus, die, insbesondere in den ländlichen Regionen, Diskriminierungen ausgesetzt sind, was resultiert in einer starken Unterrepräsentierung von Frauen im gesellschaftlichen und politischen Leben, wenigen Teilhabemöglichkeiten an öffentlichen Angelegenheiten und nicht zuletzt einhergeht mit einem hohen Maß an häuslicher Gewalt. Zu diesem Sachverhaltskomplex hat der Vertragsstaat gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO innerhalb eines Jahres vorab über entsprechende Abhilfemaßnahmen zu berichten.

Besonderes Augenmerk sollte Albanien auch auf andere, besonders verletzbarere Gruppen, wie Kinder und Minderheiten richten. Zwar hat Albanien bereits Bemühungen gezeigt, die Rahmenbedingungen für Minderheiten zu verbessern,²⁴ gleichwohl sehen sich insbesondere Sinti und Roma unterschiedlichsten Formen von Diskriminierungen ausgesetzt, die unter anderem eine Verletzung der Pflicht aus Art. 2 Abs. 1 darstellen und den Ausschuß veranlassen, auf rasche Abhilfemaßnahmen zu drängen.

Ferner bestehen im Vertragsstaat alarmierende Zustände im Polizeigewahrsam, wo übermäßige Gewaltanwendung, Mißhandlungen und Folter durch Vollzugsbeamte

keine Ausnahme darstellen und sowohl die (strafrechtliche) Verfolgung dieser Taten als auch die Entschädigung der Opfer nicht in dem Maße betrieben wird, wie es der Pakt impliziert. Gleiches gilt für die Haftbedingungen in Justizvollzugsanstalten für Jugendliche und Frauen sowie für Häftlinge in Untersuchungshaft. Die im Rahmen dieses Sachverhaltskomplexes ergriffenen Maßnahmen sind dem Ausschuß gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO innerhalb eines Jahres darzulegen.

Obwohl die Bedeutung Albaniens als Transitland für den Menschenhandel abgenommen hat und der Ausschuß die vom Vertragsstaat ergriffenen legislativen und praktischen Maßnahmen, insbesondere zur Bekämpfung des Kinder- und Frauenhandels, anerkennt, besteht angesichts der Verwicklung von Polizei- und Regierungsbeamten und des mangelnden Opfer- und Zeugenschutzes weiterhin dringender Handlungsbedarf.

Über die hinsichtlich dieser und einiger weiterer Sachverhalte unternommenen Maßnahmen hat der Vertragsstaat in seinem zweiten Staatenbericht, der am 1. November 2008 fällig ist, dem Ausschuß zu berichten.

Äquatorialguinea

Obwohl der Erstbericht des afrikanischen Vertragsstaats seit 1988 fällig ist, ist die Republik Äquatorialguinea ihrer Pflicht aus Art. 40 Abs. 1 trotz unzähliger Mahnungen des Ausschusses bislang nicht nachgekommen. Um dennoch die Situation hinsichtlich der bürgerlichen und politischen Rechte in Staaten wie Äquatorialguinea untersuchen zu können, prüft der Ausschuß auch ohne Staatenberichte die Situation in dem betreffenden Land anhand der ihm vorliegenden sonstigen Informationen gemäß Art. 70 Abs. 1 VerfO. Im Fall von Äquatorialguinea hatte der Ausschuß bereits während der 79. Tagung, im November 2003, in nichtöffentlichen Beratungen und ohne Beteiligung einer Delegation des Vertragsstaats, vorläufige Abschließende Bemerkungen angenommen und dem Ver-

²³ Der *Kanun des Lekë Dukagjini* stellt die bekannteste Zusammenfassung albanischen Gewohnheitsrechts dar. Dieses ursprünglich ungeschriebene Rechtssystem bestimmte die wesentlichsten Aspekte des Sozialverhaltens in den abgelegenen Gegenden Nordalbaniens. Der Kanun, obschon nicht positivrechtlich legitimiert, findet dort bis heute Beachtung. In den Beratungen vor dem Ausschuß wurden insbesondere die Blutfehde und die Diskriminierung der Frau thematisiert. S.a. UN-Dok. CCPR/C/SR.2228, Nr. 17 und 33.

²⁴ Unter anderem auch durch die Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten im Rahmen der Mitgliedschaft im Europarat im Jahre 1999.

tragsstaat zur Kenntnis gebracht. Nunmehr, am 30. Juli 2004, hat der Ausschuß diese als endgültige Abschließende Bemerkungen²⁵ gemäß Art. 70 Abs. 3 VerfO veröffentlicht.

Abgesehen von der Vertragsverletzung, die der Vertragsstaat durch die anhaltende Nichtbeachtung der Pflicht aus Art. 40 Abs. 1 in Kauf genommen hat, sind schwere und schwerste Menschenrechtsverletzungen im Vertragsstaat an der Tagesordnung. So greift der Vertragsstaat gleich mehrfach in das Recht des einzelnen auf körperliche Unversehrtheit in seinen verschiedenen Ausprägungen ein: durch systematische Folter und Mißhandlungen, insbesondere in Gewahrsamseinrichtungen; in letzteren herrschen überdies katastrophale Lebensbedingungen für die Häftlinge. Unvereinbar mit Art. 7 ist ferner die körperliche Züchtigung von Kindern. Der Ausschuß ermutigt den Vertragsstaat auch zur Abschaffung der Todesstrafe.

Des weiteren existieren im Vertragsstaat allenfalls rudimentär demokratische und rechtsstaatliche Standards, was sich u.a. darin manifestiert, daß eine unabhängige Gerichtsbarkeit nicht existiert und Militärgerichte auch über ordentliche Streitigkeiten entscheiden. Weiterhin wird dies in der Existenz von Geheimgefängnissen, der faktischen Verhinderung der Ausübung von Presse- und Vereinigungsfreiheit, insbesondere in bezug auf politische Parteien, deutlich.

Insbesondere Frauen und Kinder sind Opfer von Diskriminierungen, vor allem bei der Inanspruchnahme von Teilhaberechten in politischer, sozialer und gesellschaftlicher Hinsicht. Gleiches gilt für ethnische Minderheiten, die zudem staatlicher Verfolgung ausgesetzt sind.

Der Ausschuß bemängelt schließlich die Einschränkung der Freizügigkeit durch die Verbannung von (Oppositions-)Politikern, die Erforderlichkeit von Ausreisevisa und die Errichtung von Straßensperren durch das Militär.

²⁵ UN-Dok. CCPR/CO/79/GNQ.

Unter Hinweis auf die Möglichkeit bei der Erstellung der Staatenberichte Hilfe von Organen der Vereinten Nationen in Anspruch zu nehmen wurde der Vertragsstaat zur Erstberichtserstattung zum 1. August 2004 aufgefordert. Dieser Aufforderung ist er über diesen Termin hinaus bisher nicht nachgekommen.

Belgien

Während seiner 81. Tagung beriet der Ausschuß in Gegenwart der belgischen Delegation den vierten Staatenbericht²⁶ Belgiens.

Eingangs seiner Abschließenden Bemerkungen²⁷ hierzu begrüßte der Ausschuß die Ratifikation des Zweiten Fakultativprotokolls zum IPbpr zur Abschaffung der Todesstrafe²⁸ und das Inkrafttreten von Gesetzen zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge und zur Einräumung des Wahlrechts für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten auf Kommunalebene.

Als besonders dringend erachtet der Ausschuß die Überprüfung und Beseitigung paktwidrigen Verhaltens durch Teile der belgischen Polizei, namentlich in bezug auf oftmals rassistisch motivierte Gewalt und deren fehlende oder ungenügende Ahndung, die seit langem geplante Änderung der Strafprozeßordnung, welche die Rechte von Gefangenen – u. a. Zugang zu einem Verteidiger und zu einem Arzt sowie Information der nächsten Familienangehörigen in zeitlicher Nähe zur Ingewahrsamnahme – paktkonform erweitert und schließlich die Verabschiedung eines Gesetzentwurfs der verhindert, daß zum Rassenhaß aufstachelnde, fremdenfeindliche Parteien in den Genuß staatlicher Parteienfinanzierung kommen. Über die Fortschritte auf diesen Gebieten hat Belgien

²⁶ UN-Dok. CCPR/C/BEL/2003/4. Zum dritten Bericht *Ulrike Epe*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1998 – Teil I, in: MRM 1999, S. 11.

²⁷ UN-Dok. CCPR/CO/81/BEL.

²⁸ Vom 15. Dezember 1989, UN Doc. A/RES/44/128 (1989), Annex; BGBl. 1992 II S. 391.

dem Ausschuß gemäß Art. 71 Abs. 5 Verfo binnen eines Jahres zu berichten.

Überdies bestehen nach Ansicht des Ausschusses weitere Defizite, vornehmlich in bezug auf die Anerkennung der Geltung des Pakts auch in Fällen, in denen Belgien Hoheitsgewalt über Personen außerhalb seines Hoheitsgebietes ausübt. In diesem Zusammenhang äußert der Ausschuß sein Unverständnis über die ungenügende Ahndung von Menschenrechtsverletzungen, die durch belgische Armeeingehörige während der UN-Friedensmission in Somalia begangen wurden. Des weiteren bestehen Defizite in bezug auf die Situation von Flüchtlingen und Migranten, die einerseits u.a. gekennzeichnet ist von rassistisch motivierten Übergriffen durch Vollzugsbeamte und durch inhumane Bedingungen im Abschiebewahrsam, andererseits durch die übermäßige Komplexität, die mangelnde Transparenz und Ineffektivität des Asylverfahrens und des Aufenthaltsrechts. Besorgt ist der Ausschuß vor allem über den von Vollzugsbeamten während der Abschiebung verursachten Tod von Flüchtlingen.

Ferner unannehmbar sind die Bedingungen in Haftanstalten. Probleme bestehen dabei in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht, insbesondere die ungenügende gesetzliche Ausgestaltung des Strafvollzugs sowie die Überbelegung und die Unterbringung von psychisch Kranken in Vollzugsanstalten.

Weitere vom Ausschuß überprüfte Sachverhaltskomplexe waren das Verhalten staatlicher Stellen im Umgang mit den Opfern von Menschenhandel und die rechtlichen und tatsächlichen Maßnahmen zur Verhinderung sexueller Ausbeutung von Kindern.

Spätestens am 1. August 2008 hat Belgien dem Ausschuß seinen fünften Staatenbericht vorzulegen und kann dann zeigen, daß, anders als beim vorliegenden Bericht, die Hinweise des Ausschusses bei der Beseitigung der vorhandenen Defizite berücksichtigt wurden.

Benin

Im Jahre 2004 legte Benin seinen Erstbericht²⁹ vor, mit dem sich der Ausschuß während seiner 82. Tagung im Oktober 2004 beschäftigte und seine Abschließenden Bemerkungen³⁰ hierzu erließ.

Der Bericht wurde mit erheblicher Verspätung eingereicht³¹ und umfaßt einen Berichtszeitraum von 1992 bis 1996. Selbst daran gemessen nehmen sich der Umfang des Berichts und der Gehalt an konkreten Informationen bescheiden aus. Gleichwohl müssen demgegenüber die erheblichen Anstrengungen des westafrikanischen Landes, rechtsstaatliche Strukturen aufzubauen und fortzuentwickeln, anerkannt werden, was für die Situation der bürgerlichen und politischen Rechte gleichermaßen gilt.³²

Positiv auf dem Weg zu einer weitestgehenden Achtung der Menschen- und Bürgerrechte bewertet der Ausschuß im Wesentlichen die Einführung einer Individualbeschwerdemöglichkeit vor dem Verfassungsgericht, die Verkündung eines neuen Personenstands- und Familiengesetzes, das ein Gleichbehandlungsgebot von Frauen und Männern normiert, und das Verbot von Genitalverstümmelung bei Frauen.

Der Blick in die Realität offenbart allerdings, daß die beninische Gesellschaft den Schritt, der legislativ bereits vorgegeben wurde, noch nicht nachvollzogen hat. Denn, so kritisiert der Ausschuß, in der zum Teil gewohnheitsrechtlich geprägten und in Traditionen verhafteten Bevölkerung existieren nach wie vor Diskriminierungen der Frau und Gewalt ihnen gegenüber, namentlich häusliche Gewalt und die Praxis der Genitalverstümmelung³³. Ferner

²⁹ UN-Dok. CCPR/C/BEN/2004/1.

³⁰ UN-Dok. CCPR/CO/82/BEN.

³¹ Der Bericht war bereits 1993 fällig.

³² Vgl. insofern auch die Länderinformationen zu Benin vom Auswärtigen Amt, verfügbar unter: <www.auswaertiges-amt.de>, und von amnesty international aus dem Jahre 2000, verfügbar unter: <www.amnesty.de>.

³³ Der Ausschuß fordert den Vertragsstaat auf, diese Praxis gemäß dem entsprechenden Ver-

existiert die weitverbreitete Praxis polygamer Ehen, obwohl das neue Personenstands- und Familiengesetz nur die Einehe kennt.³⁴ Überdies bleibt die Individualverfassungsbeschwerde wegen ihrer Unbekanntheit in der Bevölkerung lediglich ein theoretischer Rechtsbehelf.

Der Ausschuß zeigt sich außerdem besorgt über Sachverhalte, die eine Verletzung des Verbots der Folter und grausamer und unmenschlicher Behandlung (Art. 7), des Rechts auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 9) und des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 14) erkennen lassen.

Dies gilt besonders für den Polizeigewahrsam und die Situation in den Justizvollzugsanstalten. So garantiert das beninische Recht für Menschen im Polizeigewahrsam nicht einmal die grundlegendsten Rechte³⁵. Außerdem werden einige der Paktrechte im Fall des Inkrafttretens der geplanten Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts verletzt. Die Realität im Polizeigewahrsam ist ebenso besorgniserregend: Folter und Mißhandlungen von Gefangenen sind üblich, wohingegen die dafür verantwortlichen Vollzugsbeamten weitestgehend Straflosigkeit genießen. In den Justizvollzugsanstalten herrschen dagegen extreme Überbelegung, mangelhafte hygienische Zustände und fehlender Zugang zu medizinischer Versorgung und Nahrung.³⁶

Die in Art. 14 IPbPR normierten Rechte werden verletzt durch die mangelhafte Funktionsfähigkeit der Justiz, namentlich

fehlende personelle und materielle Ressourcen, Arbeitsüberlastung, Korruption und Einflußnahme durch die Exekutive, und darüber hinaus im Strafverfahren durch eine mangelhafte Ausgestaltung der Rechte der Beschuldigten und Angeklagten in bezug auf die (notwendige) Beiordnung eines Verteidigers.

Schließlich erfährt die Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit in Gambia eine unverhältnismäßige und nicht paktkonforme Einschränkung, indem für Straftaten, die im Rahmen der Pressearbeit begangen werden, Freiheitsstrafen verhängt oder öffentliche Kundgebungen aus Gründen verboten werden können, die nicht durch die Schrankenregelung in Art. 21 gerechtfertigt sind.

Der zweite Staatenbericht über die Verwirklichung der Paktrechte in Benin ist am 1. November 2008 fällig.

Bundesrepublik Deutschland

Mit zweijähriger Verspätung legte die Bundesrepublik Deutschland im November 2002 dem Ausschuß ihren fünften periodischen Staatenbericht³⁷ vor. Dieser wurde während der 80. Tagung im März 2004 unter Beteiligung der deutschen Delegation beraten, wobei der Ausschuß die gute Kooperation des Vertragsstaats und den fruchtbaren Dialog mit der Staatendelegation in seinen Abschließenden Bemerkungen³⁸ hervorhob.

Die Bemühungen und Fortschritte der Bundesrepublik im Bereich Schutz und Förderung der Menschenrechte wurden ebenfalls gewürdigt und namentlich die Schaffung verschiedener Gremien, Institutionen, Mechanismen und Programme genannt. Vor dem Hintergrund der in Deutschland geführten Folterdebatte be-

botsgesetz zu bekämpfen, und erwartet über die insoweit ergriffenen Maßnahmen einen Bericht vorab gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO.

³⁴ Das Gesetz läßt aber nichtsdestotrotz über den Umweg, daß es das Gewohnheitsrecht für weiterhin gültig und anwendbar erklärt, polygame Ehen zu, s. UN-Dok. CCPR/CO/82/BEN, Nr. 10.

³⁵ Welche Rechte damit gemeint sind, läßt sich nur indirekt über die vom Ausschuß abgegebenen Empfehlungen ausmachen: u.a. Belehrungspflicht, Anspruch auf Kontakt zu einer Vertrauensperson und einem Verteidiger, Anspruch auf Vorführung vor den zuständigen Richter und auf Haftprüfung.

³⁶ Über die insoweit ergriffenen Abhilfemaßnahmen hat der Vertragsstaat gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO vorab zu berichten.

³⁷ UN-Dok. CCPR/C/DEU/2002/5. Eine deutsche Fassung des 5. Staatenberichts und der Abschließenden Bemerkungen („Schlußbemerkungen“) dazu ist auf der Website des Bundesministeriums der Justiz zu finden unter: <www.bmj.de> (Themen/Menschenrechte).

³⁸ UN-Dok. CCPR/CO/80/DEU.

grüßte der Ausschuß zudem das klare Bekenntnis der Bundesregierung zum Folterverbot.

Der Ausschuß beschäftigte sich mit grundsätzlichen Fragen, wie insbesondere mit den von der Bundesrepublik angebrachten Vorbehalten, der Anwendbarkeit des Paktes bei Einsätzen deutscher Soldaten und Polizeibeamte im Ausland, der Implementierung der Paktrechte im Kompetenzbereich der Bundesländer sowie den Auswirkungen von Antiterrormaßnahmen auf die Menschenrechte.³⁹

Allgemein negativ wertete der Ausschuß das Unvermögen der Bundesregierung, trotz entsprechender Nachfragen Datenmaterial zu verschiedenen Sachverhalten zur Verfügung zu stellen, was dem Ausschuß insoweit eine ins Einzelne gehende Auseinandersetzung mit den betreffenden Themenkomplexen erschwerte. Dieser, auch von anderen internationalen Menschenrechtsausschüssen kritisierte Umstand ist nach Angaben der Bundesregierung sowohl auf die länder- und behörden-spezifisch unterschiedliche Praxis bei der Datenerfassung und -auswertung und das Fehlen einer zentralen Einrichtung zur Datenerhebung zurückzuführen als auch auf die historisch begründete Zurückhaltung bei der Sammlung von sensiblen Daten.

Ein weiterer Kritikpunkt des Ausschusses war die ausgebliebene Stellungnahme auf die Frage nach der Anwendbarkeit des Pakts bei Auslandseinsätzen deutscher Soldaten und Polizisten auf Personen, die der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik unterstehen. Über die Umsetzung der vom Ausschuß zu diesem Punkt empfohlenen Maßnahmen – Stellungnahme und Schulung der Einsatzkräfte für Auslandseinsätze – hat die Bundesrepublik gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO⁴⁰ binnen eines Jahres zu berichten.

Mit Besorgnis erfüllt den Ausschuß des Weiteren die Tatsache, daß die Bundesre-

publik das Problem der Polizeigewalt seit dem letzten Staatenbericht nicht in den Griff bekommen hat. Auch hier rügt der Ausschuß wieder die mangelhafte Datelage und empfiehlt, wie auch schon andere Vertragsüberwachungsorgane vor ihm,⁴¹ unter anderem die Einrichtung einer zentralen Überwachungseinrichtung zur Aufklärung und statistischen Erfassung von dienstlichem Fehlverhalten. Der Ausschuß bezieht sich dabei nicht nur auf Mißhandlungen im Polizeigewahrsam und bei Abschiebungen, sondern auch auf den möglicherweise rechtswidrigen Schußwafeneinsatz durch Polizeivollzugskräfte.

Das in der Bundesrepublik am häufigsten verbreitete Problem ist allerdings die Verletzung der im Pakt niedergelegten Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote (vorliegend Art. 3, 25, 26, 27). Gegenstand seiner Erörterungen sind insoweit die Diskriminierungen von Frauen im Arbeitsleben, den Angehörigen von Glaubensgemeinschaften in bezug auf Zugang zu öffentlichen Ämtern und insbesondere die Diskriminierungen, denen Angehörige der Sinti und Roma sowohl durch den Vertragsstaat selbst als auch durch die Gesellschaft im Alltag ausgesetzt sind. In diesem Zusammenhang befürchtet der Ausschuß das Entstehen oder die Verstärkung xenophober Ressentiments in der deutschen Gesellschaft durch ergriffene Antiterrormaßnahmen.

Weiter diskutierte der Ausschuß noch Einzelsachverhalte, wie häusliche Gewalt, Menschenhandel und die Behandlung älterer Menschen in Pflegeheimen. Er wies den Vertragsstaat auch auf seine grundsätzliche Verantwortlichkeit nach Art. 50 (Bundesstaatenklausel) hin und forderte die Bundesrepublik zur Einrichtung geeigneter Mechanismen zwischen Bund und Ländern auf, um die volle Anwendbarkeit des Paktes sicherzustellen.

Neben Finnland ist die Bundesrepublik in der vorliegenden Sitzungsperiode aller-

³⁹ Vgl. insoweit auch die List of Issues, UN-Dok. CCPR/C/80/L/DEU, Nr. 1ff.

⁴⁰ Art. 70 Abs. 5 VerfO der alten Fassung.

⁴¹ Siehe z.B. die Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses gegen Folter (CAT), UN-Dok. CAT/C/CR/32/7, Nr. 5 (b).

dings der einzige Vertragsstaat, dessen nächster Staatenbericht erst in fünf Jahren, am 1. April 2009 vom Ausschuß erwartet wird.

Finnland

Während der 82. Tagung lag der fünfte Staatenbericht Finnlands beim Ausschuß zur Beratung auf.⁴² Seine Abschließenden Bemerkungen⁴³ machen deutlich, daß in Finnland keine schwerwiegenden und grundsätzlichen Defizite in bezug auf die Achtung und Gewährung der Paktrechte im Sinne des Art. 2 Abs. 1 bestehen. Dies äußert sich auch darin, daß der nächste und sechste Staatenbericht Finnlands vom Ausschuß erst auf den 1. November 2009 festgelegt worden ist. Werden die vorliegenden Bemerkungen des Ausschusses zusammen mit denen zum vierten Staatenbericht gelesen,⁴⁴ zeigt sich allerdings, daß der Vertragsstaat manchen Mißständen, die vom Ausschuß bereits 1998 bemängelt wurden, nicht abgeholfen hat.

Zunächst bemerkt der Ausschuß in seinen vorliegenden Abschließenden Bemerkungen positiv das Inkrafttreten eines Antidiskriminierungsgesetzes, das Diskriminierungen gleich aus welchem Anlaß vollumfänglich verbietet und eine prozessuale Beweislastumkehr etabliert. Ferner wird anerkennend hervorgehoben die sprachliche Neufassung des Strafgesetzbuchs, das u.a. den Menschenhandel ebenso unter Strafe stellt, wie die Verletzung der persönlichen Freiheit, und die Verurteilung von Straftätern mit finnischer Staatsbürgerschaft unabhängig vom Ort der Tatbegehung nach finnischem Strafrecht ermöglicht. Außerdem wird gelobt die Steigerung der Anzahl von Frauen in verantwortlichen Positionen in Staat und Verwaltung sowie

die Berücksichtigung der Menschenrechte im Rahmen von Antiterrormaßnahmen, namentlich das Verbot von Abschiebungen in Länder, in denen Gefahr für Leib und Leben des Abzuschiebenden besteht.

Demgegenüber stellt der Ausschuß bei elf Sachverhalten die Unvereinbarkeiten mit dem Pakt fest. So rügt er, daß der Vertragsstaat die Bemerkungen aus der Begründetheitsentscheidung im Fall *Äärelä et al. ./.* *Finnland*⁴⁵ nur teilweise umgesetzt habe und paktkonforme Zustände damit noch nicht erreicht seien.⁴⁶

Obwohl der Ausschuß die zunehmende Präsenz von Frauen in leitenden Positionen und das Antidiskriminierungsgesetz lobend würdigt, gibt ihm die Tatsache, daß Männer und Frauen in Finnland für die gleiche Arbeit unterschiedlichen Lohn bekommen, Anlaß zur Kritik. Das Diskriminierungsverbot des Art. 26 ist weiterhin auch dadurch tangiert, daß trotz der bisherigen Bemühungen des Vertragsstaats um Integration⁴⁷ Angehörige der Sinti und Roma nach wie vor Diskriminierungen bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche sowie beim Zugang zu Bildung und Ausbildung gewärtigen müssen. Bedingt wird dies unter anderem durch die vom Ausschuß ebenso bemängelte xenophobe Haltung in bestimmten Bevölkerungsschichten Finnlands. In diesem Zusammenhang beanstandet der Ausschuß zum wiederholten Male, daß der Vertragsstaat die Frage des Rechts der Samen auf Grundeigentum und die damit verbundenen Rechte nicht zufriedenstellend geklärt hat und der jetzige Zustand die Kultur und Identität der Samen gefährdet. Gemäß Art. 71 Abs. 5 VerFO hat der Vertragsstaat dem Ausschuß

⁴² UN-Dok. CCPR/C/FIN/2003/5. Zum vierten Staatenbericht Finnlands s. *Eppe* (Fn. 26), S. 5f.

⁴³ UN-Dok. CCPR/CO/82/FIN.

⁴⁴ UN-Dok. CCPR/C/79/Add.91. Zum Teil wiederholt der Ausschuß auch seine Kritik, die er bereits in seinen Abschließenden Bemerkungen zum dritten Staatenbericht Finnlands angebracht hat.

⁴⁵ Beschwerde Nr. 779/1997, Auffassungen vom 24. Oktober 2001, UN-Dok. CCPR/C/73/D/779/1997. Hierzu *Claudia Mahler*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 – Teil II, in: MRM 2002, S. 69.

⁴⁶ Über die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen hat der Vertragsstaat gemäß Art. 71 Abs. 5 VerFO dem Ausschuß binnen Jahresfrist vorab zu berichten.

⁴⁷ Dazu schon *Eppe* (Fn. 26), S. 5f.

über die Klärung dieser Fragen und mögliche Abhilfemaßnahmen vorab zu berichten.

Darüber hinaus zeigt sich der Ausschuß besorgt über unverhohlene Angriffe auf die Justiz durch Mitglieder der Exekutive und der Legislative mit dem Ziel der Einflußnahme und fordert den Vertragsstaat auf, die Unabhängigkeit der Judikative vorbehaltlos zu gewährleisten. Anlaß zur Besorgnis besteht nach Ansicht des Ausschusses auch in bezug auf die Situation von Häftlingen in Untersuchungshaft. So seien einerseits Fragen des Zugangs zu einem Verteidiger nicht klar geregelt und andererseits die Trennung von Verurteilten und Beschuldigten aufgrund Platz- und Personalmangels nicht immer gewährleistet.

Unklarheit besteht nach Auffassung des Ausschusses auch hinsichtlich der praktischen Auswirkungen des durch die Änderung des Ausländergesetzes eingeführten beschleunigten Verfahrens bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen und bei Anträgen von Ausländern aus sicheren Drittstaaten. Hier besteht insofern Klärungs- und ggf. Handlungsbedarf, als daß Widersprüche in aufenthaltsrechtlichen Verfahren einen Suspensiveffekt vermitteln sollen, um einen ausreichenden rechtlichen Schutz der Antragsteller zu gewährleisten.⁴⁸

Die Abschließenden Bemerkungen zum vorliegenden Staatenbericht offenbaren, daß Finnland in einigen Bereichen ganz ähnliche Probleme und paktbezogene Defizite hat wie die Bundesrepublik Deutschland. Sie zeigen aber auch – Beispiel Antidiskriminierungsgesetz – daß Finnland der Bundesrepublik in manchen Bereichen einen Schritt voraus ist.⁴⁹

⁴⁸ Der Vertragsstaat hat über die Klärung auch dieser Fragen gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO dem Ausschuß binnen Jahresfrist vorab zu berichten.

⁴⁹ Zwar wurde ein Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes zur längst überfälligen Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien in den Deutschen Bundestag eingebracht (s. BT-Drs. 15/4538). Ein solches Gesetz ist aber noch immer nicht verabschiedet, sondern Gegen-

Gambia

Wie auch schon die Republik Äquatorialguinea, so hat der Ausschuß auch im Fall von Gambia über die menschenrechtliche Situation beraten,⁵⁰ ohne daß den Beratungen ein Staatenbericht zugrunde lag oder eine Staatendelegation an den Beratungen teilgenommen hat.⁵¹ Bereits zum 12. Juni 1985 sollte Gambia über die Verwirklichung der im Zivilpakt verbürgten Rechte berichten. Bislang hat der Vertragsstaat jedoch keinen Bericht abgeliefert, was nach den Worten des Ausschusses eine schwere Verletzung der Pflichten aus Art. 40 darstellt.

Zwar anerkennt der Ausschuß, daß der Vertragsstaat mit internationalen Organisationen auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes zusammengearbeitet hat, gleichwohl markiert das, vor dem Hintergrund der nachfolgend festgehaltenen z.T. schweren Menschenrechtsverletzungen⁵² und rechtsstaatlichen Defizite, nur „einen Tropfen auf den heißen Stein“.

Ebenso wie in der Republik Äquatorialguinea zeigen die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses, daß in Gambia rechtsstaatswidrige Zustände herrschen, die bereits einen Verstoß gegen die eigene Verfassung darstellen. So werden grundlegende demokratische Freiheitsrechte, wie die Meinungs-, Presse- und die Ver-

stand einer anhaltenden Kontroverse zwischen und in den Parteien.

⁵⁰ Die Beratungen erfolgten bereits während der 75. Tagung im Juli 2002, ebenso die Annahme der Provisional Concluding Observations, UN-Dok. CCPR/CO/75/GMB, deren Veröffentlichung am 12. August 2004 erfolgte. Wichtig für das Verständnis der vorliegenden Abschließenden Bemerkungen sind die innenpolitischen Entwicklungen seit den 1980er Jahren.

⁵¹ Der Vertragsstaat hatte mehrfach versichert, er werde eine hochrangige Delegation zu den Beratungen des Ausschusses entsenden und vor diesem Hintergrund um die Vertagung der Beratung gebeten. Letztlich erschien jedoch keine Delegation zu dem angesetzten Termin.

⁵² Vgl. auch den Länderbericht von amnesty international zu Gambia (Fn. 32).

einigungsfreiheit faktisch nicht gewährt, indem die entsprechende Betätigung in vielfältiger Weise be- und verhindert wird. Ähnliches gilt für die durch die Verfassung theoretisch gewährten Rechte, die in der Vergangenheit durch Erlasse der Militärjunta praktisch außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt wurden.⁵³ Als Beispiele seien hier exemplarisch genannt die willkürliche Inhaftierung von Oppositionellen, hohe und willkürliche Geld- oder Freiheitsstrafen sowie Publikationsverbot für regimekritische Berichterstattung, jeweils häufig ohne Anklage oder fairen Prozeß. Ferner sei als Beispiel die Festsetzung der höchstzulässigen Dauer des Polizeigewahrsams durch Erlaß⁵⁴ und ohne Prüfung durch einen Richter oder – ebenfalls per Dekret – die Zulassung von Inhaftierungen ohne Prozeß und Urteil genannt.

Weiterer wichtiger Kritikpunkt des Ausschusses ist die tatsächliche und rechtliche Stellung der Frau⁵⁵, die gekennzeichnet ist durch systematische Diskriminierungen in bezug auf Teilhabe am politischen Leben, Berufswahl und -ausübung, ihre rechtliche Stellung innerhalb der Ehe, Zugang zu Leistungen der Sozialfürsorge und – bei Mädchen – in bezug auf Bildung. Sorge bereitet dem Ausschuß dabei vor allem auch die häufig praktizierte und gesetzlich nicht verbotene Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen, der fehlende Schutz vor häuslicher Gewalt sowie die Kriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen, die deshalb illegal durchgeführt werden müssen und für die betreffenden Frauen nicht selten tödlich enden.

Inakzeptabel sind auch die vom Vertragsstaat geduldeten oder veranlaßten Verletzungen des Rechts auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit und Freiheit sowie die Verstöße gegen das Folterverbot. Der Aus-

schuß befaßte sich mit der exzessiven Gewaltanwendung durch Sicherheitskräfte während der Studentenunruhen im Jahre 2000 und 2001, die in einigen Fällen tödliche Folgen hatte. Ferner waren Gegenstand der Untersuchung die von Sicherheitskräften durchgeführten ungesetzlichen Exekutionen, die Folter und Mißhandlung insbesondere von Isolationshäftlingen und politischen Gefangenen. Zudem beklagt der Ausschuß die Wiedereinführung der Todesstrafe, die auch für Minderjährige und als Strafandrohung bei minderschweren Straftatbeständen vorgesehen ist.

Unbeschadet dieser Zustände unterhält die Bundesrepublik, nach Angaben des Auswärtigen Amts, „traditionell problemlos(e) und freundschaftlich(e)“ bilaterale Beziehungen zu Gambia, die ein starkes finanzielles Engagement beinhalten.⁵⁶

Kolumbien

Während der 80. Tagung beriet der Ausschuß den fünften Staatenbericht Kolumbiens,⁵⁷ der ihm im August 2002 verspätet vorgelegt worden war. In seinen Abschließenden Bemerkungen⁵⁸ hierzu kritisiert der Ausschuß die mangelhafte Einbeziehung der Umsetzung der Empfehlungen zum vierten Staatenbericht und die mangelnde Übereinstimmung mit den Richtlinien⁵⁹ für die Abfassung solcher Staatenberichte.

Seit der Prüfung des letzten Staatenberichts im Jahr 1997 hat sich nach den Worten des Ausschusses die Lage der Menschenrechte nicht positiv verändert. Nach wie vor ist

⁵³ Viele dieser Erlasse sind, trotz Rückkehr des Vertragsstaates zu einer zivilen Regierung, in der Mehrzahl noch in Kraft.

⁵⁴ Was die eigene Verfassung des Vertragsstaats verletzt.

⁵⁵ Gambia ist kein Vertragsstaat des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

⁵⁶ Vgl. die betreffenden Länderinformationen des Auswärtigen Amts (Fn. 32). Allerdings heißt es dort auch: „Die Wahrung der Menschenrechte bedarf wie die Frage der guten Regierungsführung im Sinne von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auch weiterhin der Aufmerksamkeit.“

⁵⁷ UN-Dok. CCPR/C/COL/2002/5. Zum vierten Bericht vgl. *Ekkehard Strauß*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1997 – Teil I, in: MRM 1998, S. 8.

⁵⁸ UN-Dok. CCPR/CO/80/COL.

⁵⁹ Consolidated Guidelines for State Reports (Fn. 18).

insoweit die bedeutendste Hürde der interne bewaffnete Konflikt mit den beiden Guerillagruppen, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) und Ejército de Liberación Nacional (ELN), und den Paramilitärs. Zwar garantiert die Verfassung Kolumbiens umfassend bürgerliche und politische Rechte, in der Realität wird deren Genuß jedoch vor allem durch die Guerillas und Paramilitärs systematisch und massiv beeinträchtigt.⁶⁰ In weiten Teilen der Abschließenden Bemerkungen wiederholt der Ausschuß daher seine Bemerkungen zum vierten Staatenbericht.

Anerkennend und mit Befriedigung nimmt der Ausschuß das Engagement des Vertragsstaats für Demokratie und Menschenrechte zur Kenntnis.

Trotz der Bemühungen des Vertragsstaats um die Etablierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte sind sowohl bei den rechtlichen Rahmenbedingungen als auch – und insbesondere – in der Wirklichkeit mannigfaltige Paktverletzungen zu rügen. Namentlich das Vorgehen des Militärs und anderer Sicherheitskräfte gegen die Zivilbevölkerung ist Gegenstand wiederholter Kritik des Ausschusses. Hauptsächlich durch ungesetzliche Hinrichtungen, Morde, Mißhandlungen, Folter und rechtswidrige Freiheitsberaubung werden die Rechte aus Art. 2, 6, 7 und 9 grob und anhaltend verletzt, ohne daß die Verantwortlichen dafür überhaupt oder jedenfalls schuldangemessen zur Rechenschaft gezogen werden. In nicht wenigen Fällen richten sich die Angriffe auch gegen Politiker, Gewerkschaftsfunktionäre, Menschenrechtsaktivisten, Journalisten und sogar Richter, was ebenfalls eine Verletzung der Presse-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit indiziert.⁶¹

⁶⁰ Einen kurzen Überblick über die innenpolitische Lage in Kolumbien gibt das Auswärtige Amt in seinen Länderinformationen (Fn. 32).

⁶¹ Über die Umsetzung der vom Ausschuß insoweit empfohlenen Abhilfemaßnahmen hat der Vertragsstaat binnen Jahresfrist gemäß Art. 71 Abs. 5 VerFO zu berichten.

Ferner enthalten vom Vertragsstaat geplante oder verabschiedete Gesetzeswerke Verstöße gegen Art. 2, 9, 14 und 17, indem sie einerseits eine Amnestie von Kriegsverbrechern zulassen⁶² und andererseits die Streitkräfte mit richterlichen Befugnissen ausstatten und ermächtigen, in bürgerliche Grundrechte einzugreifen, ohne daß diese Eingriffe einer richterlichen Kontrolle zugänglich wären,⁶³ oder indem sie bestimmte Rechtsbehelfe für den Fall des öffentlichen Notstands ausschließen⁶⁴. Hinzu kommt, daß Militärgerichte trotz einer entgegenstehenden Entscheidung des Verfassungsgerichts weiterhin Verbrechen ahnden, die durch Angehörige der Streitkräfte begangen wurden.

Überdies rügt der Ausschuß die Defizite bei der rechtlichen Ausgestaltung und dem tatsächlichen Schutz der Stellung der Frauen. Zu beklagen seien unter anderem ein hohes Maß an Gewalt, dem Frauen

⁶² So der Entwurf für ein „Gesetz über alternative Strafen“, das Vorteile für ehemalige Mitglieder illegaler bewaffneter Banden vorsieht.

⁶³ So das „Antiterrorismusgesetz“ vom Dezember 2003.

⁶⁴ Über die Maßnahmen, die der Vertragsstaat ergriffen hat, um die „offenen Widersprüche zu den Bestimmungen des Pakts“ zu beseitigen, ist ebenfalls vorab zu berichten.

pen und Minderheiten in bezug auf Eigentum und Besitz.

Nach vier Jahren, im April 2008, wird der Vertragsstaat in seinem sechsten Staatenbericht über die Fortschritte bei der Umsetzung seiner Verpflichtungen aus dem Pakt zu berichten haben.

Liechtenstein

Der verhältnismäßig junge Vertragsstaat Fürstentum Liechtenstein⁶⁵ reichte seinen ersten Staatenbericht mit dreijähriger Verspätung beim Ausschuß ein.⁶⁶ Die Beratung des Berichts fand während der 81. Tagung im Juli 2004 statt.

Nahezu ein Drittel des Staatenberichts enthält allgemeine Information über den Vertragsstaat, da dem Ausschuß noch kein sog. Core Document⁶⁷ von Liechtenstein vorgelegen hat. Der Staatenbericht umfaßt den Zeitraum bis einschließlich 31. März 2003.

Positiv nimmt der Ausschuß in seinen abschließenden Bemerkungen⁶⁸ zur Kenntnis, daß der Vertragsstaat mit seinen Gesetzen und dem Gesetzesvollzug seinen Verpflichtungen aus dem Pakt überwiegend nachkommt. Insbesondere begrüßt er die Tatsache, daß Liechtenstein sich verpflichtet hat, niemanden an ein Land auszuliefern, in dem ihm die Todesstrafe droht. Gleichwohl gibt es nach Auffassung des Ausschusses gerade im Bereich der Gesetzgebung noch Umsetzungsdefizite.

Nachzubessern hat der Vertragsstaat die Normen der Verfassung, die der fürstlichen Regierung die Suspendierung von Paktrechten gestatten, ohne daß die Erklärung des öffentlichen Notstandes dafür

Voraussetzung ist. Ferner hat der Vertragsstaat Maßnahmen zu ergreifen, um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern herzustellen, insbesondere das gesellschaftliche Rollenbild der Frau aufzubrechen und die Regelung der Thronfolge, die nur männliche Nachkommen berücksichtigt, insoweit zu überprüfen. Damit einhergehen muß nach Ansicht des Ausschusses auch die Bekämpfung häuslicher Gewalt gegen Frauen und Kinder.

Anlaß zu gesetzgeberischen Maßnahmen sieht der Ausschuß auch insoweit, als Liechtenstein den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verfassungsrechtlich nicht explizit normiert hat. Als besorgniserregend empfinden die Ausschußmitglieder in dieser Beziehung die anhaltende Fremdenfeindlichkeit, vor allem mit rechtsextretem Hintergrund.

Zu ändern sind zudem die Normen und Vorschriften, die einerseits das Notwehrrecht und andererseits den Schußwaffengebrauch durch Vollzugsbeamte regeln, dabei aber den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen.

Schließlich wies der Ausschuß auf Mängel sowohl in bezug auf die Rechte von Festgenommenen und Häftlingen in (Untersuchungs-) Haft – unvollkommene Regelung der Belehrung über die Rechte als Beschuldigter, Recht auf einen Verteidiger und auf Vorführung vor den Haftrichter – als auch in bezug auf die Berufung und die Amtszeit von Richtern hin, die die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten, die mit den Art. 9 und 14 nicht in Einklang stehen.

Die Tatsache, daß das Fürstentum Liechtenstein seinen zweiten Staatenbericht spätestens am 1. August 2009 abzusetzen hat, ohne vorher zur Berichterstattung gemäß § 71 Abs. 5 VerfO verpflichtet zu sein, ist Indiz für die grundsätzlich zufriedenstellende Umsetzung des Pakts.

⁶⁵ Der Pakt ist für Liechtenstein am 10. März 1999 in Kraft getreten.

⁶⁶ UN-Dok. CCPR/C/LIE/2003/1, fällig am 11. März 2000, eingereicht am 24. Juni 2003.

⁶⁷ Die Core Documents enthalten allgemeine Informationen über die Vertragsstaaten. Die Staaten hinterlegen dieses (stets zu aktualisierende) Dokument beim UN-Sekretariat, damit alle Vertragsüberwachungsorgane darauf Zugriff haben.

⁶⁸ UN-Dok. CCPR/CO/81/LIE.

Litauen

Nachdem der Ausschuß im letzten Jahr den Staatenbericht Lettlands zu prüfen hatte,⁶⁹ lag ihm in der Berichtsperiode im Jahre 2004 der zweite Staatenbericht⁷⁰ des baltischen Nachbarn Litauen vor, der während der 80. Tagung des Ausschusses unter Beteiligung der litauischen Staatendelegation beraten wurde.

In seinen Abschließenden Bemerkungen⁷¹ begrüßt der Ausschuß die Tatsache, daß Litauen mit der Reform seines Rechtssystems weit fortgeschritten ist und den Schutzzumfang des nationalen Rechts dem des Pakts angepaßt hat. Besonders begrüßte er die Schaffung von mehreren Menschenrechtsgremien und die Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls.

Gleichwohl existieren die Defizite, auf die der Vertragsstaat ein besonderes Augenmerk legen soll,⁷² gerade auch im Bereich der Gesetzgebung. So läßt der Entwurf des Gesetzes über den Status von Ausländern die Abschiebung von Ausländern, die eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen, in Länder zu, in denen ihnen die Gefahr von Folter oder grausamer und unmenschlicher Behandlung droht. Ferner hat der Vertragsstaat die zunehmenden Fälle häuslicher Gewalt gegenüber Frauen und Kindern auch durch die Schaffung und Änderung entsprechender Gesetze zu bekämpfen. Eine Änderung der betreffenden Gesetze soll der Vertragsstaat nach Auffassung des Ausschusses auch in bezug auf die Anordnung und den Vollzug der sogenannten Administrativhaft erwägen, weil in diesen Fällen eine effektive richterliche Kontrolle entgegen Art. 9 Abs. 4 nicht vorgesehen ist. Änderungen soll der Vertragsstaat schließlich auch am Arbeitsgesetz vornehmen, dessen restriktive Ausge-

staltung des Streikrechts unvereinbar mit Art. 22 ist.

Wie schon in den Abschließenden Bemerkungen zum Erstbericht Litauens bemängelt der Ausschuß, daß trotz entsprechender Maßnahmen sich die sozioökonomische Situation der Sinti und Roma nicht gebessert hat und deren Angehörige Opfer von gesellschaftlicher Isolation, Diskriminierung, Armut und Arbeitslosigkeit sind.

Im Übrigen kritisiert der Ausschuß unter anderem Teile der Asylpraxis des Vertragsstaats, zum wiederholten Male die Ausgestaltung des zivilen Militärsatzdienstes und das Fehlen eines unabhängigen Überwachungsmechanismus zur Aufklärung von Straftaten von Polizeivollzugskräften. Aufgrund der Tatsache, daß die Umsetzung des Pakts gleichwohl gute Fortschritte macht, hat Litauen seinen dritten periodischen Staatenbericht dem Ausschuß spätestens im April 2009 zu übergeben.

Marokko

Im Mai 2004 hat Marokko, Vertragsstaat seit 1977, dem Ausschuß seinen fünften Staatenbericht⁷³ vorgelegt. Die Defizite, die der Ausschuß in seinen diesbezüglichen Abschließenden Bemerkungen⁷⁴ benennt, betreffen nahezu die gesamte Bandbreite der im Pakt normierten Rechte, was die Anstrengungen Marokkos, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weiter zu etablieren, deutlich abschwächt.

Für besonders unhaltbar erachtet der Ausschuß den rechtlichen und tatsächlichen Umgang des Vertragsstaats mit Personen, denen Straftaten zur Last gelegt werden. Nicht paktkonform ist zunächst die Regelung der höchstzulässigen Dauer des Polizeigewahrsams ohne richterliche Kontrolle. Diese beträgt 48 Stunden oder 96 Stunden bei Straftaten mit terroristischem Hintergrund, wobei jeweils die Möglichkeit der Verlängerung besteht und den Gefangenen erst bei Gewahrsamsverlängerung der Zu-

⁶⁹ Siehe Schulz (Fn. 5), S. 25-27.

⁷⁰ UN-Dok. CCPR/C/LTU/2003/2.

⁷¹ UN-Dok. CCPR/CO/80/LTU.

⁷² Die in bezug auf dieses Sachverhalte ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Pakts sind Gegenstand der besonderen Berichtspflicht gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO.

⁷³ UN-Dok. CCPR/C/MAR/2004/5.

⁷⁴ UN-Dok. CCPR/CO/82/MAR.

gang zu Rechtsbeistand gewährt wird.⁷⁵ Defizite bestehen auch bei der Justiz, deren Unabhängigkeit nicht gewährleistet ist. Inakzeptabel sind ferner die tatsächlichen Verhältnisse im Strafvollzug, wo ohne strafrechtliche Konsequenzen gefoltert und mißhandelt wird,⁷⁶ und die Gefangenen unter den schlechten Gesamtumständen, wie z. B. mangelhafte medizinische Versorgung, zu leiden haben.

Überdies sind eine ganze Reihe nationaler Gesetze nicht paktkonform, so unter anderem das Aufenthaltsrecht, das Abschiebungen in unsichere Drittstaaten zuläßt, das Familienrecht in bezug auf die Rechte der Frau oder das Strafrecht, welches die Todesstrafe nach wie vor zuläßt und Schwangerschaftsabbrüche kriminalisiert. Außerdem wird der Vertragsstaat aufgefordert, die Notstandsgesetzgebung mit der Derogationsregelung in Art. 4 und das Terrorismusbekämpfungsgesetz mit Art. 15 (keine Strafe ohne Gesetz/Rückwirkungsverbot) und anderen Paktbestimmungen in Einklang zu bringen.

Der Ausschuß ist schließlich beunruhigt über die mannigfaltigen tatsächlichen Einschränkungen von Paktrechten, wie die Behinderung oder Ausschließung der Bekenntnisfreiheit, der Presse- und Vereinigungsfreiheit oder des Versammlungsrechts. Außerdem sind Frauen und Kinder, als schwächste Mitglieder der Gesellschaft, besonderes durch Gewalt, Mißbrauch und Diskriminierungen gefährdet. Schließlich wiederholt der Ausschuß, daß die Frage des Selbstbestimmungsrechts für die Bevölkerung der West-Sahara immer noch nicht geklärt sei.

Der Ausschuß erwartet die Abgabe des sechsten Staatenbericht Marokkos im November 2008.

Namibia

⁷⁵ Die vom Vertragsstaat zu unternehmenden legislativen Maßnahmen zur Herstellung paktkonformer Zustände, sind Gegenstand der besonderen Berichtspflicht gemäß Art. 71 Abs. 5 Verfo.

⁷⁶ Wie zuvor (Fn. 75).

Bereits 1996 hätte der Erstbericht⁷⁷ des westafrikanischen Vertragsstaats Namibia beraten werden sollen, allerdings mußte der Ausschuß nahezu neun Jahre warten, ehe er mit der Prüfung des Berichts beginnen konnte.

Eingangs seiner Abschließenden Bemerkungen⁷⁸ würdigt der Ausschuß die Leistungen Namibias beim Aufbau einer Demokratie und den dabei geführten offenen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und internationalen Gremien. Eine bedeutende Errungenschaft ist in diesem Zusammenhang die Abschaffung der Todesstrafe durch die Verfassung, die außerdem in knapp 20 Artikeln einen umfangreichen Grundrechtekatalog normiert. Obwohl die Regelung des Art. 144 der namibischen Verfassung internationale Verträge ohne Umsetzungsakt zu unmittelbar geltendem nationalem Recht erklärt, befürchtet der Ausschuß gleichwohl, daß durch den in die Norm aufgenommenen Vorbehalt die vollumfängliche Implementierung des Pakts in nationales Recht erschwert werden könnte.⁷⁹

Allerdings erachten die Ausschußmitglieder andere Probleme bei der Paktumsetzung als wesentlich drängender. So sei zwar die Verabschiedung des Gesetzes zur Gleichstellung von Ehegatten zu begrüßen, nichtsdestotrotz existiere eine hohe Zahl gewohnheitsrechtlicher und damit unregistrierter Eheschließungen, die den Ehefrauen und Kindern Erb- und Eigentumsrechte vorenthielten. Auch die Qualifizierung der Folter als gewohnheitsrechtliches Vergehen⁸⁰ und nicht als Verbrechen, sei nicht paktkonform. Die Folter müsse daher unbedingt gesetzlich als ein Verbrechen geregelt werden.

Die vom Ausschuß darüber hinaus beanstandeten Umsetzungsdefizite offenbaren, trotz der eingangs hervorgehobenen Fort-

⁷⁷ UN-Dok. CCPR/C/NAM/2003/1.

⁷⁸ UN-Dok. CCPR/CO/81/NAM.

⁷⁹ Art. 144 der namibischen Verfassung ist im Staatenbericht (Fn. 77) unter Nr. 118 wiedergegeben.

⁸⁰ "Common law offence to be charged as assault or *crimen injuria*".

schritte, Nachbesserungsbedarf in organisatorisch-institutioneller, rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, wobei zwischen diesen Teilbereichen partiell ein fließender Übergang besteht. Bemängelt wird unter anderem das Fehlen eines Mechanismus zur Umsetzung der Auffassungen des Ausschusses in Individualbeschwerdesachen,⁸¹ das Fehlen eines nationalen Untersuchungsmechanismus für bestimmte, insbesondere in Nordnamibia auftretende Menschenrechtsverletzungen, desgleichen für die Überwachung von Gewahrsamseinrichtungen und Vollzugsanstalten. Des Weiteren wird Namibia dazu angehalten sicherzustellen, daß die Dauer von Gerichtsverfahren nicht unangemessen verzögert wird, Schikanierungen von Journalisten künftig vermieden und entsprechend geahndet werden und daß Rechtsbeistand beispielsweise durch Prozeßkostenhilfe erleichtert wird. Außerdem wird der Vertragsstaat, in dem Englisch Amtssprache ist, aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Afrikaans sprechende Bevölkerungsmehrheit insoweit nicht zu benachteiligen.⁸²

Darüber hinaus nimmt der Ausschuß zur Kenntnis, daß der Vertragsstaat eheliche und uneheliche Kinder rechtlich gleichgestellt hat, betont aber die überdies bestehende Notwendigkeit eines besonderen, adäquaten Schutzes von Jugendlichen im Bereich des Strafvollzugs.

Unter besonderer Berücksichtigung der Ausschlußempfehlungen hat der Vertragsstaat seinen zweiten Staatenbericht zu erstellen und im August 2008 einzureichen.

⁸¹ Der Ausschuß nimmt dabei Bezug auf die Beschwerden *Diergaardt et al. v. Namibia* (Nr. 760/1997), UN-Dok. CCPR/C/69/D/760/1997, hierzu *Friederike Brinkmeier*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2000 – Teil II, in: MRM 2001, S. 81, und *Müller & Engelhard v. Namibia* (Nr. 919/2000), UN-Dok. CCPR/C/74/D/919/2000.

⁸² Englisch sprechen lediglich 7 bis 8 % der Bevölkerung, der überwiegende Teil spricht Afrikaans, Oshivambo und andere Landessprachen. Vgl. insoweit auch die oben in bezug genommene Entscheidung des Ausschusses über die Individualbeschwerde Nr. 760/1997 (Fn. 81).

Polen

Der fünfte Staatenbericht Polens⁸³, den der Ausschuß im Oktober 2004 abschließend beriet, offenbart einerseits die gleichen Probleme und Defizite bei der Umsetzung des Pakts wie die Staatenberichte anderer mitteleuropäischer Staaten. Andererseits hat Polen auch mit einer Reihe ganz spezifischer Probleme zu kämpfen.

Anders als Belgien und die Bundesrepublik Deutschland hat Polen zur Frage des Ausschusses hinsichtlich der Anwendung des Paktes außerhalb des eigenen Territoriums eindeutig Stellung bezogen und die Geltung des Pakts bei Auslandseinsätzen seiner Streitkräfte nicht in Frage gestellt.⁸⁴ Begrüßt wird darüber hinaus in den Abschließenden Bemerkungen⁸⁵ der Beitritt Polens zum zweiten Fakultativprotokoll.

Trotz der Schaffung eines Regierungsbeauftragten für die Gleichstellung von Frauen und Männern existieren weiterhin die Frauen einseitig benachteiligende Regelungen. So zwingt das außerordentlich rigide Abtreibungsverbot Frauen in die Illegalität, setzt sie damit einem gesundheitlichen Risiko aus und erschwert selbst in den gesetzlich normierten Ausnahmefällen einen Schwangerschaftsabbruch. Paradoxaerweise verfügt der Vertragsstaat nicht über eine wirksame Beratung zur Familienplanung und beschränkt die Erhältlichkeit von Kontrazeptiva.⁸⁶ Weiter gibt es Disparitäten zwischen Frauen und Männern im Erwerbsleben und eine besorgniserregend hohe Rate häuslicher Gewalt gegen Frauen.

Ein großes, in den Abschließenden Bemerkungen weiten Raum einnehmendes Problem ist der Umgang mit Minderheiten.

⁸³ UN-Dok. CCPR/C/POL/2004/5.

⁸⁴ Siehe die Aussage von *Bratkiewicz* (Polen) in: CCPR/C/SR.2241, Nr. 61 (« M. BRATKIEWICZ (Pologne) dit que son pays n'a pas le moindre doute quant au fait que le Pacte s'applique aussi dans des situations telles que celles qui prévalent actuellement en Iraq. »).

⁸⁵ UN-Dok. CCPR/CO/82/POL.

⁸⁶ Über die Umsetzung der vom Ausschuß insoweit empfohlenen Abhilfemaßnahmen, hat Polen gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO vorab zu berichten.

Insbesondere Sinti und Roma sind gesellschaftlich nicht integriert und haben mit Vorurteilen und Diskriminierungen in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsfürsorge, Bildung und Beschäftigung zu kämpfen.⁸⁷ Überdies sind die Rechte von nationalen und ethnischen Minderheiten und Minderheiten aufgrund der Sprache oder sexueller Orientierung nicht ausreichend gesichert. Außerdem muß sich Polen auch mit Erscheinungsformen des Antisemitismus auseinandersetzen. Über die vom Ausschuß empfohlenen Maßnahmen und Fortschritte bei der Umsetzung des Pakts hat Polen in seinem sechsten Staatenbericht im November 2008 zu berichten.

Serbien-Montenegro

Unter dem 9. Juli 2003 reichte Serbien und Montenegro (ehemalige Bundesrepublik Jugoslawien) seinen Erstbericht⁸⁸ beim Ausschuß ein, den dieser während seiner 81. Tagung beriet. Der Bericht, der den Zeitraum von 1999 bis 2002 abdeckt, spart die Situation der Menschenrechte im Kosovo aus, da dieses unter der Verwaltung der UNMIK⁸⁹ steht. Der Ausschuß stellt in diesem Zusammenhang fest, daß der Pakt auch die provisorische Zivilverwaltung im Kosovo bindet und fordert in seinen abschließenden Bemerkungen⁹⁰ die UNMIK auf, über die Lage der Menschenrechte im Kosovo zu berichten.⁹¹ Damit richtet der Ausschuß – soweit ersichtlich – das erste Mal eine solche Anfrage an eine internationale Organisation, die Vereinten Nationen, die selbst nicht Vertragspartei des Pakts sind.

⁸⁷ Wie Fn. 86.

⁸⁸ UN-Dok. CCPR/C/SEMO/2003/1.

⁸⁹ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

⁹⁰ UN-Dok. CCPR/CO/81/SEMO.

⁹¹ Wörtlich heißt es: "[The Committee] encourages UNMIK, in cooperation with the Provisional Institutions of Self-Government (PISG), to provide, without prejudice to the legal status of Kosovo, a report on the situation of human rights in Kosovo since June 1999." (ebd., Nr. 3 a.E.).

Anerkennend äußert sich der Ausschuß über eine ganze Reihe von positiven Veränderungen und Fortschritten insbesondere auf dem Gebiet der Gesetzgebung und außerdem über die Ratifizierung des zweiten Fakultativprotokolls. Allerdings ist die praktische Umsetzung und Durchsetzung von (neuen) Gesetzen bislang nicht zufriedenstellend und kommt für die Opfer von Bürgerkrieg und Vertreibung zu spät.

Drängendstes Problem ist die Gewalt gegen höchstpersönliche Rechtsgüter der Zivilbevölkerung während und nach dem Bürgerkrieg und deren vollkommen ungenügende Aufklärung und Ahndung. Insbesondere die Pflicht zur Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) wird durch den Vertragsstaat nachhaltig verletzt. Gleiches gilt für die innerstaatliche Ahndung von Kriegsverbrechen und weiteren Straftaten, die mangels einer unabhängigen und effektiven Strafverfolgung die weitgehende Straflosigkeit der Täter zur Folge hat. Dies ist um so unannehbarer, als in der Bundesrepublik Jugoslawien systematisch gefoltert wurde⁹² und noch immer Mißhandlungen durch Vollzugsbeamte berichtet werden.

Große Defizite bestehen im Vertragsstaat auch im praktischen Umgang mit Angehörigen besonders verletzbarer oder gefährdeter Gruppen, wie Frauen und Kinder, Bürgerkriegsflüchtlinge und Minderheiten. So kritisiert der Ausschuß, daß trotz entsprechender Maßnahmen des Vertragsstaats, insbesondere Polizei und Justiz noch immer nicht genug für das Problem des Menschenhandels sensibilisiert seien. Ferner würden den Bürgerkriegsflüchtlingen in diskriminierender Weise grundlegende Rechte, wie Zugang zu Sozialfürsorge, Bildung, Beschäftigung und angemessene Unterkunft vorenthalten. Gleiches gelte auch für Sinti und Roma, die Opfer von Diskriminierung in allen Lebensbereichen seien und überdies Ziel rassistischer Schikane und Gewalt.

⁹² Bei dieser Aussage bezieht sich der Ausschuß auf die Untersuchungsergebnisse des CAT.

Schließlich seien im Vertragsstaat die demokratischen Rechte durch faktische Einschränkungen der Pressefreiheit und Versuche der Einflußnahme auf die Justiz gefährdet. Unbeschadet der eingeforderten Berichterstattung durch die Zivilverwaltung des Kosovo, hat Serbien und Montenegro seinen zweiten Staatenbericht im April 2008 vorzulegen.

Surinam

Wie oben bereits ausgeführt⁹³ hatte der südamerikanische Vertragsstaat seit seinem Erstbericht keinen Staatenbericht mehr eingereicht, so daß sich der Ausschuß nach 19 Jahren genötigt sah, die Umsetzung des Pakts ohne einen Staatenbericht zu prüfen. Allerdings kam der Vertragsstaat der Aufforderung des Ausschusses, einen Staatenbericht⁹⁴ nachzureichen, doch noch nach, so daß dieser in die vorliegenden Abschließenden Bemerkungen⁹⁵ Eingang gefunden hat. Der Grund für die außerordentlich verspätete Erstellung des Staatenberichts liegt freilich nicht zuletzt in den innenpolitischen Unruhen begründet, die den Vertragsstaat seit dem Militärputsch von 1980 destabilisierten.

Der Staatenbericht enthält zwar Hinweise zur Gesetzgebung im Bereich der Menschenrechte, zum Bedauern des Ausschusses jedoch nur sehr knappe Ausführungen zur aktuellen Situation der Menschenrechte in der Praxis, ein Defizit, das durch die Staatendelegation während der mündlichen Beratungen nicht annähernd ausgeglichen werden konnte. Gleichwohl vermerkt der Ausschuß durchaus positiv die Bemühungen des Vertragsstaats um die Schaffung demokratischer Strukturen, die verfassungsrechtliche Verbürgung von Grundrechten ebenso, wie die Tatsache, daß die Paktnormen nationalen einfachgesetzlichen Normen vorgehen und einklagbar sind.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung gibt es nach den Worten des Ausschusses im einfachgesetzlichen Bereich noch deutliche Defizite, die auch tatsächliche Auswirkungen haben. Vordringlich sei in dieser Hinsicht die unverzügliche Änderung der Gesetze, die es bislang zulassen, daß die Gewahrsamsdauer bis zur ersten Vorführung vor den Haftrichter 44 Tage erreichen darf. In der Realität sei die Ausschöpfung dieses Zeitraums ebenso die Regel wie Isolationshaft, ohne daß dem Gefangenen jeweils Zugang zu Rechtsbeistand gewährt wird.⁹⁶ Besorgt zeigt sich der Ausschuß in diesem Zusammenhang, daß Gefangene im Polizeigewahrsam mißhandelt werden.⁹⁷ Während der Ausschuß die bisherigen Bemühungen Surinams begrüßt, das Strafvollzugssystem zu reformieren und neue Gefängnisse zu bauen, fordert er dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Anzahl der Häftlinge in den überfüllten Haftanstalten zu reduzieren und die Haftbedingungen mit Art. 10 in Einklang zu bringen.

Das Fehlen entsprechender und ausreichender gesetzlicher Regelungen wirkt sich nach Auffassung des Ausschusses auch auf die Situation der Frau aus, was namentlich in der hohen Anzahl häuslicher Gewalttaten seinen Ausdruck findet. Während die Staatendelegation den Schutz durch das bestehende Strafrecht als ausreichend gewahrt sieht, verlangt der Ausschuß weitere gesetzliche und Bildungsmaßnahmen gegen häusliche Gewalt. Zudem existiere noch eine Reihe von Gesetzen, die trotz eines bereits angelaufenen „Gender Policy Program“ nach wie vor geschlechterspezifisch diskriminierende Regelungen enthielten. Weitere rechtliche Defizite gibt es bei der Festlegung des Mindestalters in bezug auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit

⁹³ Siehe Fn. 17.

⁹⁴ UN-Dok. CCPR/C/SUR/2003/2.

⁹⁵ UN-Dok. CCPR/CO/80/SUR.

⁹⁶ Über die insoweit ergriffenen legislativen und praktischen Abhilfemaßnahmen hat der Vertragsstaat gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO binnen Jahresfrist zu berichten.

⁹⁷ Über diesbezügliche Abhilfemaßnahmen – Bestrafung der Täter sowie Wiedergutmachung für die Opfer – hat der Vertragsstaat ebenfalls gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO vorab zu berichten.

und für die Eheschließung,⁹⁸ die jeweils nicht paktkonform ausgestaltet ist.

Ferner hat der Vertragsstaat die unannehmbaren rechtlichen und tatsächlichen Mängel im Umgang mit der indigenen Bevölkerung schnellstmöglich zu beheben. Diese muß Diskriminierungen in bezug auf Eigentumsrechte, Beschäftigung und Bildung ebenso hinnehmen, wie eine fehlende Beteiligung an den sie betreffenden administrativen Entscheidungen und auch tatsächliche Beeinträchtigungen.

Insgesamt stellte der Ausschuß die wiederholte Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3, der Diskriminierungsverbote aus Art. 24 und 26, der Schutzrechte aus Art. 6, 7 und 23 sowie der Freiheitsrechte aus Art. 9 fest. In Anbetracht dessen wird Surinam bis April 2008 Gelegenheit haben, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, über die hoffentlich im dritten Staatenbericht zu lesen sein wird.

Uganda

Im März 2004 beriet der Ausschuß anhand des Erstberichts Ugandas⁹⁹ die Fortschritte bei der Umsetzung des Zivilpakts. Großen Einfluß auf die menschenrechtliche Bilanz Ugandas haben der seit 17 Jahren währende Bürgerkrieg im Norden des Landes sowie die Präsenz ugandischer Streitkräfte im Kongo und im Südsudan. Sowohl die Rebellen der „Lord’s Resistance Army“ (LRA) als auch die Regierungstruppen begehen dabei systematisch schwerste Menschenrechtsverletzungen.¹⁰⁰

Zunächst wird in den Abschließenden Bemerkungen¹⁰¹ jedoch positiv festgehalten, daß der Vertragsstaat sich 1995 dem Regime des Fakultativprotokolls betreffend das Individualbeschwerdeverfahren unterworfen hat und mit der Einrichtung einer Menschenrechtskommission¹⁰² und der Schaffung eines verfassungsrechtlich abgesicherten Grund- und Menschenrechtskatalogs Bemühungen in die richtige Richtung erkennbar sind. Gleichwohl werden Menschenrechte in Uganda häufig nicht nur nicht gewährt und geschützt, sondern in massiver Weise verletzt. Gegenstand der Kritik des Ausschusses sind im Wesentlichen drei Teilbereiche: die Situation von Frauen und Kindern, Menschenrechtsverletzungen durch Militär und Polizei unter anderem in Haftanstalten sowie die Verletzungen der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit.

Besonders alarmierend ist die Situation der Mädchen und Frauen, die in großem Maße Opfer von sexueller Ausbeutung durch die LRA und das Militär sind, die trotz eines verfassungsrechtlichen Verbots nach wie vor unter Genitalverstümmelungen¹⁰³ und auch in erschreckendem Umfang unter häuslicher Gewalt zu leiden haben und die schließlich durch die weit verbreitete Praxis der Viel- und Zwangsehe diskriminiert werden. Ähnliches trifft auch auf Kinder zu, die insbesondere Opfer von Entführungen, Mißhandlungen und sexuellen Übergriffen sind.

Unannehmbar sind des weiteren die anhaltenden und massiven Verletzungen des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit im Rahmen des Bürgerkrieges, die vor allem die Zivilbevölkerung und insbesondere die Bürgerkriegsflüchtlinge

⁹⁸ In Surinam ist strafmündig, wer das 10. Lebensjahr vollendet hat. Mädchen dürfen bereits im Alter von 13 Jahren heiraten oder verheiratet werden, Jungen im Alter von 15 Jahren.

⁹⁹ UN-Dok. CCPR/C/UGA/2003/1.

¹⁰⁰ Sowohl Militäraktionen Ugandas im Osten des Kongo als auch der Bürgerkrieg beschäftigen bereits den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Siehe hierzu die entsprechenden Pressemitteilungen auf der Website des IStGH unter: <www.icc-cpi.int>, z.B. vom 29. Januar 2004: „President of Uganda refers situation concerning the Lord’s Resistance Army (LRA) to the ICC“.

¹⁰¹ UN-Dok. CCPR/CO/80/UGA.

¹⁰² Der Ausschuß bemängelt jedoch gleichzeitig die Versuche, die Unabhängigkeit der Kommission zu untergraben und ihren Entscheidungen nicht Folge zu leisten.

¹⁰³ Uganda hat über die Umsetzung der vom Ausschuß insoweit empfohlenen Abhilfemaßnahmen gemäß Art. 71 Abs. 5 VerfO vorab zu berichten.

treffen.¹⁰⁴ Gleiches gilt für die Situation in sogenannten „Safe Houses“ und Gefängnissen, in denen Folter und Mißhandlungen den Alltag der Gefangenen bestimmen.¹⁰⁵ Zu beklagen sind unter anderem zudem die katastrophalen Bedingungen in den Gewahrsamseinrichtungen. Hinzu kommt, daß die überwältigende Mehrheit der durch Militär- und Polizeiangehörige begangenen Straftaten nicht geahndet wird, was nicht zuletzt auch in den Defiziten bei der Justiz des Vertragsstaates seinen Ursprung hat.

Schließlich ist die Schikanierung von Oppositionspolitikern durch Verhinderung von Kundgebungen und Beschränkung der Freizügigkeit ebensowenig hinnehmbar wie die Bedrohung von Journalisten.

Der Vertragsstaat wird in seinem zweiten Staatenbericht, der dem Ausschuß im April 2008 vorliegen soll, Gelegenheit haben, über Fortschritte bei der Herstellung paktkonformer Verhältnisse zu berichten.

3. Ergebnisse des Follow-Up-Verfahrens

Im Jahre 2004 haben drei Staaten die ihnen im Rahmen des Verfahrens nach Art. 71 Abs. 5 Verfo aufgelegte Pflicht zur Erstellung von zusätzlichen Berichten erfüllt und dem Special Rapporteur für das Follow-up-Verfahren entsprechende Dokumente übergeben. Aufgrund des Umfangs der betreffenden Berichte und der Fülle der darin enthaltenen Informationen wird es an dieser Stelle für angemessen erachtet, der Auswertung dieser zusätzlichen Berichte einen eigenen Beitrag in einer der folgenden Ausgaben des MenschenRechtsMagazin zu widmen.

¹⁰⁴ Wie zuvor (Fn. 103).

¹⁰⁵ Wie Fn. 103.

Termine anderer Vertragsorgane zum Menschenrechtsschutz: Rückblick 2004 und Vorausblick 2005

Christin Dallinger

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Tätigkeit der Überwachungsorgane der anderen wichtigen Menschenrechtsverträge auf UN-Ebene im Jahre 2004 und ergänzt damit den Beitrag von *Sebastian Schulz* in diesem Heft (S. 5). Gleichzeitig wird in knapper Form auf die bevorstehenden Sitzungen der Vertragsorgane in diesem Jahr hingewiesen. Die Informationen beruhen auf den Angaben des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen (www.ohchr.org) und sind auf dem Stand vom 15. März 2005.

I. CERD

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) tagte vom 23. Februar bis zum 12. März 2004 in Genf zum 64. Mal und behandelte 15 Staatenberichte, von denen zwei weit überfällig waren. Die Untersuchung der Länder Guyana und St. Lucia sollte daraufhin ohne Vorlage des Berichts erfolgen. Allerdings wurde Guyana in einer Entscheidung des Ausschusses (Decision (1) 64 on Guyana, UN-Dok. CERD/C/64/Dec.1) ein Aufschub bis zum 30. September 2004 gewährt. Der Aufschub erfolgte aufgrund politischer und ethnischer Konflikte in Guyana, welche die Regierung schwächten und ihre Fähigkeiten, die Anforderungen der Konvention zu erfüllen, erheblich einschränkten. Die Untersuchung des Berichts soll im Jahr 2005 erfolgen.

Die 65. Tagung des CERD fand vom 2. bis zum 20. August 2004 statt. Hier wurden elf Staatenberichte thematisiert. Während der Sitzung am 18. August 2004 befaßte sich

der Ausschuß mit der Situation in Darfur. Der Vorsitzende des CERD hatte die Regierung in einem Brief vom 12. März 2004 aufgefordert, dem Ausschuß bis 31. Juli 2004 eine detaillierte Schilderung der Lage in Darfur vorzulegen. Auch aus diesem Grund drängte der CERD auf die Implementierung der Sicherheitsratsresolution 1556/2004 und sprach sich für die sofortige Einstellung von weitreichenden Verletzungen der Menschenrechte in Darfur aus, insbesondere für die Einstellung von Verletzungen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (UN-Dok. CERD/C/65/Dec.1).

Weiterhin verlangte der Ausschuß am 20. August 2004 von Israel laut der „Prevention of racial discrimination, including early warning measures and urgent action procedures“ (UN-Dok. CERD/C/65/Dec. 2.) nach Art. 5 und Art. 9 Abs. 1 lit. b des Übereinkommens einen sofortigen Bericht. Dieser Bericht sollte spätestens bis zum 31. Dezember 2004 eingegangen sein.

Der Staatenbericht wurde verlangt, weil die sogenannte Temporary Suspension Order vom Mai 2002 schon viele Familien und Ehen beeinträchtigt hat und ein „Gesetz zur Staatsbürgerschaft und zum Zugang nach Israel“ (Nationality and Entry into Israel (Temporary Order) Law, 5763-2003) vom 31. Juli 2003 diesen Zustand weiter verstärkt hat. Das Gesetz verbietet Bewohnern aus den besetzten palästinensischen Gebieten, die mit Israelis oder in Israel lebenden Palästinensern verheiratet sind, rechtmäßig mit ihren Ehepartnern in Israel zu leben, das heißt ihnen wird so-

wohl die israelische Staatsbürgerschaft als auch ein permanenter und/oder ein zeitweiliger Wohnsitz in Israel verwehrt. Nach Meinung des Ausschusses widersprechen die Temporary Suspension Order und das Nationality and Entry into Israel (Temporary Order) Law den Prinzipien des Übereinkommens, insbesondere dem Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten (Art. 5 lit. d iv), da eine ethnische Gruppe diskriminiert wird.

Des weiteren fand vom 1. März bis zum 2. März 2004 eine Diskussion zum Thema „Non-citizens and racial discrimination“ statt.

Im Jahre 2004 hat die Union der Komoren am 27. September das Übereinkommen ratifiziert.

Vom 21. Februar bis zum 11. März 2005 hatte der CERD seine 66. Tagung. Hier beschäftigte sich der Ausschuß unter anderem mit den Staatenberichten von Aserbaidschan, Australien, Bahrain, Frankreich, Irland und Luxemburg. Für die Tagung waren auch eine Themendiskussion zur Prävention von Genozid sowie eine Debatte zum Multikulturalismus anberaumt.

Im August dieses Jahres steht eine weitere Tagung an. Untersucht werden sollen bisher die Länder Barbados, Georgien, Venezuela, Sambia, Turkmenistan und Nigeria. Die einzelnen Termine müssen jedoch noch festgesetzt werden.

II. CESCR

Im März 2004 traf sich eine Arbeitsgruppe, um die Möglichkeiten eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte weiter zu erörtern, mit dem die Möglichkeit einer Individualbeschwerde eingeführt werden soll.

Die 32. Tagung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) fand vom 26. April bis zum 14. Mai 2004 statt. In diesem Zeitraum beschäftigte sich der Ausschuß mit den Staatenberichten

von fünf Ländern: Ecuador, Griechenland, Kuwait, Litauen und Spanien.

Der Ausschuß tagte nochmals vom 8. bis zum 26. November 2004. Während dieser 33. Tagung waren wieder fünf Staatenberichte Gegenstand der Untersuchung (Aserbaidschan, Chile, Dänemark, Italien und Malta).

Im Jahre 2004 ratifizierten Swasiland (26. März) und Liberia (22. September) den Sozialpakt; Mauretanien trat ihm am 17. November bei und Pakistan signierte ihn am 3. November 2004. Die Zahl der Vertragsstaaten wuchs somit auf 151 Staaten an.

Ende Dezember 2004 endete die Amtszeit von neun Mitgliedern des CESCR, ein Großteil derer allerdings wiedergewählt wurde und deren jetzige Amtszeit bis Ende 2008 läuft. Neu gewählt wurden: *Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim* (Ägypten), *Andrzej Rzeplinski* (Polen) und *Shen Yong-xiang* (China).

Die Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission für die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt, deren Mandat am 19. April 2004 für zwei Jahre verlängert wurde (UN-Dok. E/CN.4/RES/2004/29, Nr. 14) hat sich erneut vom 10. bis 21. Januar 2005 getroffen. Erwähnenswert ist hierbei die für dieses Treffen vorbereitete vergleichende Zusammenfassung der bereits bestehenden Verfahren in UN-Dok. E/CN.4/2005/WG.23/2.

Im Jahr 2005 tagt der CESCR wie üblich zweimal. Die 34. Tagung des Ausschusses wird vom 25. April bis zum 13. Mai, die 35. Tagung vom 7. November bis zum 25. November 2005 stattfinden. Dabei stehen die Staatenberichte aus China, Norwegen, Sambia, Serbien und Montenegro sowie aus Slowenien, Österreich, Libyen, Monaco und Usbekistan zur Beratung an.

III. CEDAW

Der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) hatte

seine 30. Tagung vom 12. bis zum 30. Januar 2004. Unter den acht Ländern, die Staatenberichte abgegeben haben, war auch die Bundesrepublik Deutschland. In seinen Abschließenden Bemerkungen (UN-Dok. CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.6/Rev.1) zum Bericht der Bundesrepublik drückte der Ausschuß seine Besorgnis zu mehreren Themen aus und gab entsprechende Empfehlungen ab, unter anderem zur häuslichen Gewalt gegen Frauen und zur Verbesserung ihrer Stellung, insbesondere hinsichtlich ihrer De-facto-Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt. Auch hob der Ausschuß die Notwendigkeit hervor, die Rechte der Einwanderinnen zu stärken. Zusätzlich forderte er Deutschland auf, während aller sozialen und wirtschaftlichen Reformen das Ziel der Gleichstellung der Frau mitzuverfolgen.

Vom 6. bis zum 23. Juli 2004 fand die 31. Tagung des CEDAW in New York statt. Hier wurden neun Staatenberichte thematisiert, und zwar von Angola, Äquatorial Guinea, Argentinien, Bangladesch, Bhutan, der Dominikanischen Republik, Lettland, Malta und Spanien.

Am 13. Oktober 2004 organisierte CEDAW ein Rundtischgespräch, um den 25. Jahrestag der Annahme des Übereinkommens durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen zu würdigen.

Im Jahr 2004 ratifizierten Kiribati (17. März), Swaziland (26. März) und Mikronesien (1. September) das Übereinkommen und die Vereinigten Arabischen Emirate traten ihm am 6. Oktober bei. Damit zählt das Übereinkommen 179 Vertragsstaaten.

Die 32. Tagung fand Anfang des Jahres vom 10. bis zum 28. Januar statt. Wieder beschäftigte sich der CEDAW mit den Staatenberichten von acht Ländern: die Türkei, Samoa, Algerien, Kroatien, Gabun, Italien, Paraguay und die Demokratische Volksrepublik Laos.

Vom 5. bis zum 22. Juli 2005 wird die 33. Tagung in New York stattfinden. Auch hierfür stehen acht Staatenberichte auf dem Programm. Dies sind die Erstberichte von Benin, der Demokratischen Volksrepublik

Korea, Gambia und Libanon sowie die periodischen Berichte von Burkina Faso, Guyana, Irland und Israel.

IV. CAT

Der Ausschuß gegen Folter (CAT) befaßte sich vom 3. bis zum 21. Mai 2004 während seiner 32. Tagung mit sieben Staatenberichten, darunter mit dem der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausschuß kritisiert in seinen Abschließenden Bemerkungen (UN-Dok. CAT/C/CR/32/7) unter anderem die lange Dauer von Strafverfahren, die wegen des Vorwurfs der Mißhandlung von Personen im Gewahrsam von Vollzugsbehörden eingeleitet wurden, insbesondere bei Mißhandlungen mit Todesfolge, wie im Fall *Amir Ageeb*, der im Mai 1999 starb. Der Ausschuß empfiehlt Deutschland unter anderem, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 zu ratifizieren. Weiter bittet er Deutschland innerhalb eines Jahres Informationen vorzulegen, die sich auf bestimmte Empfehlungen des Ausschusses beziehen (zum Beispiel die Verhinderung von Straflosigkeit sowie die Erstellung einer Datensammlung über Mißhandlungen).

Die 33. Tagung des Ausschusses fand vom 15. bis zum 26. November 2004 statt. Hier wurden letztlich nur drei eingereichte Staatenberichte untersucht (Argentinien, Griechenland, Großbritannien). Der Ausschuß beriet während dieser Session auch den Entwurf der Richtlinien, die den Staaten Hilfestellung beim Verfassen ihrer Berichte geben sollen.

Im Jahr 2004 sind dem Übereinkommen insgesamt fünf Staaten beigetreten, zuletzt Mauretanien (17. November) als 139. Vertragsstaat. Zum Fakultativprotokoll sind lediglich weitere drei Staaten hinzugekommen, so daß dieses mit sechs Staaten noch weit von den nach Art. 28 Abs. 1 zum Inkrafttreten erforderlichen 20 Zustimmungen entfernt ist.

Die 34. Tagung des CAT wird vom 2. bis zum 21. Mai 2005 in Genf stattfinden. Hier werden derzeit sieben Staatenberichte ins Auge gefaßt, und zwar von Albanien, Bahrain, Finnland, Kanada, der Schweiz, Togo und Uganda.

Für die darauffolgende, 35. Tagung (14. bis 25. November 2005) hat der Ausschuß eine zusätzliche Sitzungswoche beantragt, deren Genehmigung noch aussteht. Auf dem Programm stehen bisher die Länder Bosnien und Herzegowina, Ekuador, Frankreich, Österreich und Sri Lanka. Sollte die Genehmigung erteilt werden, sieht CAT die Prüfung der Berichte von Nepal, der Republik Korea, der Demokratische Republik Kongo und Ungarn vor. Die Situation in Guyana, das seiner Berichtspflicht bisher nicht nachkam, soll gemäß Art. 65 Abs. 3 der Verfahrensordnung (UN-Dok. CAT/C/3/Rev.4) betrachtet werden.

Im Jahr 2005 stehen des weiteren Neuwahlen für die Hälfte der zehn Mitglieder des Ausschusses an.

V. CRC

Der Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC) traf vom 12. Januar bis zum 7. Februar 2004 zu seiner 35. Tagung zusammen. Es wurden die Berichte von mehreren Staaten behandelt, darunter der zweite Bericht der Bundesrepublik Deutschland. In seinen Abschließenden Bemerkungen hierzu (UN-Dok. CRC/C/15/Add.226) begrüßt der Ausschuß unter anderem die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999, das eine bessere Integration ausländischer Kinder vorsieht, sowie die Reform zum Kindschaftsrecht vom 16. Dezember 1997. Kritikpunkte sind unter anderem, das die Bundesrepublik an mehreren Stellen in ihrem Bericht erwähnt, die Empfehlungen des Ausschusses nicht umsetzen zu wollen und die unzureichende Datenlage in einigen vom Übereinkommen betroffenen Bereichen. Empfohlen wird unter anderem einen geeigneten, ständigen und zentralen Mechanismus einzurichten, der die Implementierung des Internationalen Übereinkommens für die Rechte des Kindes

Kindes koordiniert. Der Ausschuß ermutigt die Bundesrepublik zudem, die beiden Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 25. Mai 2000 zu ratifizieren und implementieren.

Die darauffolgende, 36. Tagung wurde vom 17. Mai bis zum 11. Juni 2004 abgehalten. Der CRC beschäftigte sich mit den Staatenberichten von El Salvador, der Demokratischen Volksrepublik Korea, Frankreich, Dominika, Liberia, Myanmar, Panama, Ruanda und São Tomé und Príncipe.

Im Zeitraum vom 13. September und dem 8. Oktober 2004 erfolgte die 37. Tagung des CRC in Genf. Hier wurden die Staatenberichte von Angola, Antigua und Barbuda, Äquatorialguinea, Botswana, Brasilien, Kirgisistan sowie Kroatien behandelt. Am 17. September 2004 hatte der Ausschuß auch einen „Tag der allgemeinen Diskussion“ über das Thema der Implementierung der Rechte des Kindes in der frühen Kindheit (ein Teil der Diskussion ist zusammengefaßt in UN-Dok. CRC/C/SR.979).

In einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 23. Dezember 2004 (UN-Dok. A/RES/59/261; Entwurf, UN-Dok. A/59/499, S. 28, Nr. 9) begrüßt diese den Vorschlag des Ausschusses, für eine Zeitdauer von zwei Jahren und als außergewöhnliche und temporäre Maßnahme, in zwei Kammern zu arbeiten, um den Rückstand an Berichten abzuarbeiten.

Zu den 192 Vertragsstaaten des Übereinkommens selbst sind keine weiteren Staaten hinzugekommen, jedoch ratifizierten im Jahr 2004 zahlreiche Staaten dessen Fakultativprotokolle. Die Zahl der Vertragsparteien stieg somit für das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie auf 87 und betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten auf 88 an.

Vom 10. bis zum 28. Januar 2005 fand die 38. Tagung des CRC statt. Auf der Tagesordnung standen die Staatenberichte von Albanien, Österreich, den Bahamas, Belize,

Bolivien, Iran, Luxemburg, Nigeria, Schweden und Togo.

Am 23. Februar 2005 traf sich die Vertragsstaatenkonferenz in New York, um neun neue Mitglieder zu wählen, die diejenigen ersetzen, deren Mitgliedschaft im Februar 2005 ausgelaufen ist.

Die 39. Tagung wird im Zeitraum vom 16. Mai bis zum 3. Juni 2005 erfolgen. Derzeit stehen unter anderem die Länder Bosnien Herzegowina, Nepal, die Philippinen, Norwegen, Nicaragua, die Mongolei, Jemen sowie Costa Rica auf der Tagesordnung, die sich aber noch ändern kann.

Zur darauffolgenden Tagung werden sich die Mitglieder des CRC vom 12. bis zum 30. September 2005 einfinden. Hier werden sie voraussichtlich die Staatenberichte von Algerien, Australien, Dänemark, Finnland, der Russischen Föderation, Saudi Arabien, Trinidad und Tobago, Uganda sowie der Volksrepublik China zusammen mit den Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau thematisieren.

VI. CMW

Der Ausschuß zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW) traf vom 1. bis zum 5. März 2004 zu seiner ersten Tagung in Genf zusammen. Während seiner ersten, konstituierenden Sitzung wählte der Ausschuß seinen Vorsitzenden, drei Stellvertretende Vorsitzende und einen Berichterstatter. Seine vorläufige Verfahrensordnung (UN-Dok. A/59/48, Annex IV) nahm er während der achten Sitzung am 4. März an.

Vom 11. bis zum 15. Oktober 2004 fand ein informelles Treffen des CMW statt (Bericht: UN-Dok. CMW/C/2004/L.4). Hier wurden die Förderung der Ratifikation der Konvention zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sowie zukünftige Richtlinien für Staatenberichte nach Art. 73 der Konvention thematisiert. Eine Ergänzung der Verfahrensordnung wurde ebenfalls vorgeschlagen.

Im Jahr 2004 traten Libyen (18. Juni 2004) und Timor-Leste (31. Januar) der Konvention bei, die Türkei ratifizierte sie am 27. September. Damit zählte die Konvention Ende des Jahres 27 Vertragsparteien. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention auch im Jahr 2004 nicht unterzeichnet; ein Beitritt ist in näherer Zukunft wohl auch nicht zu erwarten.

Die zweite Tagung des CMW wird vom 25. bis 29. April 2005 in Genf stattfinden. Ende des Jahres 2005 werden auch fünf neue Mitglieder gewählt.

Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nichtstaatliche Organisationen: Ein einführender Überblick über Herausforderungen und Maßnahmen

Michael Krennerich*

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Menschenrechtsbildung im Bereich der wsk-Rechte verstärken und koordinieren!
3. Die Organisations- und Handlungsfähigkeit betroffener Gruppen fördern!
4. Das Monitoring sozialer Menschenrechte und ihrer Verletzungen verstärken!
5. Öffentliche Proteste und Kampagnen organisieren!
6. Lobby- und Advocacy-Arbeit professionalisieren!
7. Internationale Instrumente zum Schutz sozialer Menschenrechte nutzen!
8. Nationale Rechtsmittel zum Schutz sozialer Menschenrechte ausschöpfen!
9. Gewaltsame Konflikte eindämmen!
10. Verteidiger/innen sozialer Menschenrechte schützen!
11. Sich um Betroffene und Hinterbliebene kümmern!
12. Verletzungen sozialer Menschenrechte in der Vergangenheit aufarbeiten!
13. Die Vernetzung der Arbeit zu sozialen Menschenrechten weiter vorantreiben!
14. Schlußbetrachtung

1. Einleitung

Wer sich heutzutage einen Überblick über die Akteure und Maßnahmen verschaffen möchte, die direkt oder indirekt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (kurz: soziale Menschenrechte

oder wsk-Rechte) fördern, tut sich schwer. Nicht nur eine wachsende Zahl an Menschenrechtsorganisationen (im engen Sinne) widmet sich mittlerweile der Sicherung und Umsetzung dieser Rechte. Auch zahlreiche Institutionen und Organisationen, die in entwicklungspolitischen und sozialen Bereichen tätig sind, nehmen in ihrer Arbeit auf die wsk-Rechte Bezug und fördern diese explizit, sowohl hierzulande als auch in den Ländern des Südens.

Gerade in der Entwicklungszusammenarbeit haben die wsk-Rechte in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Verschiedene internationale und nationale Entwicklungsorganisationen sowie vereinzelt auch einige Geberländer haben die Menschenrechte, und hier insbesondere die wsk-Rechte, zu einem vornehmlichen Ziel oder gar zum Referenzrahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erhoben. Sie haben dadurch eine Diskussion um einen Menschenrechtsansatz in der EZ („human rights approach for development“) angestoßen. Etliche Organisationen vertreten inzwischen einen rechtebasierten („rights-based“) Ansatz oder treten zumindest dafür ein, die wsk-Rechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

* Dr. Michael Krennerich, Politikwissenschaftler, arbeitet ehrenamtlich im Nürnberger Menschenrechtszentrum (NMRZ). Kontakt: Michael.Krennerich@menschenrechte.org. Bei dem Beitrag handelt es um eine schriftliche Langfassung eines Vortrags, der auf der Tagung „Vom Stiefkind zum Hoffnungsträger. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte in Politik und Recht“, Evangelische Akademie Hofgeismar, 25./26. November 2004, gehalten wurde.

stärker zur Geltung zu bringen.¹ Bezeichnenderweise faßt eine Vielzahl jüngerer entwicklungspolitischer Kampagnen ihre Forderungen offensiv in Form von Menschenrechten. Die „Sprache der Menschenrechte“ ist inzwischen fester Bestandteil des entwicklungspolitischen Diskurses.

Der vorliegende Beitrag widmet sich vornehmlich der Menschenrechtsarbeit nicht-staatlicher Organisationen (NGO).² Diese prägen seit der ersten Stunde die Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen und sind spätestens seit Ende der 70er Jahre eine feste Größe in der internationalen und nationalen Menschenrechtspolitik (vgl. *Liese* 1998). Herausgetreten aus dem Schatten des Kalten Krieges, haben sie im Rahmen der Weltkonferenzen der 90er Jahre erheblich an Macht und Einfluß gewonnen. Die dort erkämpfte „soft power“ (*Nye* 2004) der NGO hat sich inzwischen verstetigt. NGO stellen mittlerweile das Rückgrat einer international vernetzten sozialen Bewegung dar. Dies gilt auch im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Doch welche Art von Maßnahmen ergreifen nicht-profitorientierte NGO, um die wsk-Rechte zu fördern?

Der Einsatz für Menschenrechte ist naturgemäß sehr vielfältig. Es liegt auf der Hand, daß nur ein Teil der Aktivitäten, obwohl es um Menschenrechte geht, im strengen Sinne juristischer Natur ist. So wichtig auch gerichtliche Klagen oder Individualbeschwerden sind, umfaßt die Förderung der wsk-Rechte auch ein breites Spektrum nicht-juristischer Maßnahmen,

¹ Vgl. u.a. *Human Rights Council of Australia* 1995 und 2001, *Frankovits/Earle* 2000, *InWEnt* 2003, *Lingnau* 2003, *Krennerich* 2003, 2004, *Selchow/Hutter* 2004.

² Zur Bestimmung und Unterscheidung von NGO siehe allgemein: *Windfuhr* 1999. Im folgenden geht es um nicht-profitorientierte NGO, die im Dritten Sektor zwischen Staat und Markt angesiedelt sind und im Sinne eines emanzipatorisch verstandenen Zivilgesellschaftsbegriffs direkt oder indirekt die Menschenrechte fördern.

die in den gesellschaftlichen und politischen Raum hineinwirken – etwa indem Menschenrechtsarbeit darauf abzielt, eine „Kultur der Menschenrechte“ zu schaffen, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern, gesellschaftliche Unterstützung für menschenrechtliche Anliegen zu gewinnen oder gezielt politische Entscheidungsträger zu beeinflussen.

Im folgenden werden einige Herausforderungen und Maßnahmenfelder der Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen dargelegt. Die Ausführungen sind insofern wenig originell, als die einzelnen Maßnahmen bekannt sein dürften. Doch handelt es sich um einen Versuch, die verschiedenen Komponenten der Menschenrechtsarbeit – im Sinne einer Einführung in die Thematik – systematisch zu erfassen.

2. Menschenrechtsbildung im Bereich der wsk-Rechte verstärken und koordinieren!

Ein erster grundlegender Bereich der Menschenrechtsförderung ist die Menschenrechtsbildung. Sie hat nicht nur die Funktion, Wissen über die Menschenrechte und die Instrumente des Menschenrechtsschutzes zu vermitteln, sondern dient auch der Stärkung eines verantwortungs- und handlungsorientierten Menschenrechtsbewußtseins. Es geht also letztlich darum, eine „Kultur der Menschenrechte“ zu etablieren, sowohl bezogen auf die Gesellschaft im allgemeinen als auch bezogen auf spezifische Zielgruppen (vor allem Polizei, Verwaltung, Justiz, Medien, Lehrerschaft, Sozialarbeit, Kirche etc.). Der Menschenrechtsbildung wird gemeinhin eine wichtige Rolle zur Vorbeugung von Menschenrechtsverletzungen zuerkannt, zumal dann, wenn damit Maßnahmen etwa im Bereich der Gewalt- oder Konfliktprävention verbunden werden. Auch NGO, die nicht zu klassischen Bildungsorganisationen gehören, nehmen in diesem Sinne auf vielfältige Weise an der Menschenrechtsbildung teil. Sie führen Informationsveranstaltungen und Seminare durch, erstellen Bildungs-

und Trainingsmaterialien und beteiligen sich an öffentlichen Diskussionen zu Themen der Menschenrechte. Freilich variiert die Qualität der Arbeit erheblich.³ Zudem liegt hier traditionell der Schwerpunkt auf den bürgerlich-politischen Rechten.

Bezogen auf die wsk-Rechte besteht in der Menschenrechtsbildung noch erheblicher Nachholbedarf

Noch ist viel Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit notwendig, um die Vorbehalte gegenüber sozialen Menschenrechten in einer breiten Öffentlichkeit und unter bestimmten Zielgruppen wie Juristen, Politikern, Hochschuldozenten, Lehrern und anderen Multiplikatoren (gemeint sind hier und sonst im Text jeweils Frauen und Männer) abzubauen. Soziale Menschenrechte haben bislang kaum Eingang gefunden in den formalisierten Bildungsbereich, weder an öffentlichen Schulen noch an Fachhochschulen und Universitäten. Besonders problematisch ist dies bei der Ausbildung von Juristen, da diese später über die Umsetzung von wsk-Rechten an Gerichten oder in Ministerien mitentscheiden. Im nichtstaatlichen Bildungs- und Schulungsbereich haben zwar immerhin eine Reihe von Organisationen das Thema aufgegriffen. Auch gibt es mittlerweile etliche Veranstaltungen, Seminare und interne Schulungen zu sozialen Menschenrechten. Doch erfolgen diese Maßnahmen eher punktuell – und lassen sich noch erheblich ausbauen. Selbst innerhalb von Menschenrechts- und entwicklungspolitischen Organisationen besteht zum Teil noch großer Schulungsbedarf, um ein entsprechendes Bewußtsein und Fachwissen zu den wsk-Rechten zu schaffen.⁴ Auch fehlen ausgear-

beitete und koordinierte didaktische Konzeptionen zu der Frage, wie Menschenrechtsbildung im Bereich der wsk-Rechte aussehen kann. Selbst NGO, die sich ernsthaft darum bemühen, das Wissen und das Bewußtsein um die wsk-Rechte zu stärken, stoßen diesbezüglich an ihre Grenzen, nicht nur was die verfügbaren Ressourcen, sondern zum Teil auch was die Kompetenzen betrifft. Hier ist juristisches, sozialwissenschaftliches, entwicklungspolitisches und pädagogisches Know-how gleichermaßen gefragt. Um so dringlicher ist es, inhaltliche und didaktische Expertise von Organisationen, die zu sozialen Menschenrechten arbeiten, zusammenzuführen und aufeinander abzustimmen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) kann, so meine Hoffnung, möglicherweise einiges zur Institutionalisierung und zur Koordinierung der Menschenrechtsbildung im Bereich der wsk-Rechte in Deutschland beitragen. Denn Menschenrechtsarbeit zu wsk-Rechten erfordert professionelle Menschenrechtsbildung, sowohl was das Innenleben von NGO betrifft als auch was ihre Wirken nach außen angeht. Dabei ist es sinnvoll, daß die allgemeine völkerrechtliche Debatte heruntergebrochen wird auf griffige Fallbeispiele aus der Praxis. In diesem Sinne stehen die einzelnen NGO vor der Herausforderung, solche praktischen Fallbeispiele aus ihrer eigenen Arbeit systematisch zusammenzutragen, auszuwerten und – im Sinne einer Vernetzung – untereinander auszutauschen.

3. Die Organisations- und Handlungsfähigkeit betroffener Gruppen fördern!

Sofern Menschenrechtsbildung auch handlungsorientiert ist, wirkt sie bereits auf eine Stärkung der Handlungsfähigkeit von Menschen, Gruppen und Organisationen

³ Vgl. die kritische Einschätzung der Menschenrechtsbildung durch NGO in *Mihr/Rosemann* 2004.

⁴ Bezeichnenderweise wurde auf dem Workshop „Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, der am 24. Oktober 2002 im Deutschen In-

stitut für Entwicklungspolitik in Bonn stattfand, von verschiedenen Seiten empfohlen, die Ausbildung von EZ-Fachkräften im Bereich der wsk-Rechte zu stärken (vgl. den Konferenzbericht im Anhang von *Lingnau* 2003: 169-182).

hin, die von Menschenrechtsverletzungen betroffen oder bedroht sind oder sich für die Menschenrechte einsetzen. Diese Handlungsfähigkeit ist von großer Bedeutung. Menschenrechtsförderung ist, darüber herrscht Einvernehmen, auf „Empowerment“ und Partizipation gerade der benachteiligten und in ihren Rechten verletztten oder bedrohten Menschen angelegt. Sie zielt darauf ab, die Menschen in die Lage zu versetzen und sie dabei zu unterstützen, ihre Rechte selbständig einzufordern, wahrzunehmen und zu überwachen und Entscheidungsprozesse aktiv mitzugestalten. Zu diesem Zweck bedarf es aber nicht nur eines entsprechenden Menschenrechtsbewußtseins und eines gemeinsamen Willens, aktiv zu werden. Zielgerichtetes kollektives Handeln setzt immer auch ein Mindestmaß an Organisation, Ressourcen und Training voraus. Diese Aspekte seien hier eigens betont, weil sie in der Praxis wichtig sind – und weil gleichzeitig die Förderung von Organisationsstrukturen mitunter auf Vorbehalte stößt.

Hinsichtlich der wsk-Rechte sind die Voraussetzungen für ein „Empowerment“ insofern gut, als soziale und entwicklungspolitische Organisationen schon seit vielen Jahren mit ihren Projekten – ganz im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ – die Organisations- und Handlungsfähigkeit von Menschen fördern, deren soziale Rechte verletzt werden. Gerade in der Entwicklungszusammenarbeit sind „Empowerment“ und Partizipation seit langem weithin anerkannte Leitprinzipien. Auch die Verbindung zwischen Grundbedürfnissen und Grundrechten ist inzwischen hergestellt. Dabei werden jetzt schon Partnerorganisationen unterstützt, die vor Ort zu wsk-Rechten arbeiten und in diesem Bereich selbst Aufklärungs-, Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen durchführen. Gleichwohl lassen sich diese Bemühungen noch verstärken. „Empowerment“ ist auch im Bereich sozialer Menschenrechte ein Daueraufgabe. Die Herausforderung ist hierbei, daß Selbsthilfegruppen und NGO vor Ort, nachhaltig ihre Fähigkeiten ausbilden und die Möglichkeiten erhalten, ihre menschen-

rechtlichen Forderungen und Anliegen wirksam vorzutragen und nationale wie internationale Instrumente des Menschenrechtsschutzes zu nutzen. Das Wissen um die Justiziabilität sozialer Menschenrechte ist hierbei ausgesprochen wichtig.

4. Das Monitoring sozialer Menschenrechte und ihrer Verletzungen verstärken!

Ein weiterer, traditionell wichtiger Bereich der Menschenrechtsarbeit ist das sogenannte „Monitoring“, d.h. die Beobachtung, wie es um die Menschenrechte in einem Land oder einer Region bestellt ist, und die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen. Zahlreiche Menschenrechtsorganisationen erheben Daten und bereiten Informationen zur Menschenrechtslage auf. Prototyp sind hier die Berichte von Amnesty International (ai), die seit Jahrzehnten öffentlichkeitswirksam und weltweit gerade Fälle von Folter, „Verschwindenlassen“ und extralegalen Hinrichtungen dokumentieren.

Auch im Bereich der wsk-Rechte hat sich in den vergangenen Jahren einiges getan. Es gibt inzwischen eine Reihe nationaler und internationaler NGO, die im Rahmen ihrer Arbeit ein Monitoring für einzelne wsk-Rechte betreiben. Im wesentlichen handelt es sich dabei freilich um ein exemplarisches und kein flächendeckendes Monitoring. Dies ist – zumindest in einer Anfangsphase – durchaus sinnvoll, weil sich anhand ausgesuchter, exemplarischer Fälle die praktische Bedeutung der wsk-Rechte gut veranschaulichen läßt. Allerdings setzt dies voraus, daß die jeweiligen NGO ein klares Verständnis von den einzelnen wsk-Rechten und deren Verletzungen entwickeln. Zwar wird an der inhaltlichen Bestimmung dieser Rechte seit Jahren gearbeitet und wurden an einzelnen wsk-Rechten inzwischen justiziable Elemente ausgemacht, welche die Rechtsnormen präzisieren. Doch im Einzelfall ist es nicht leicht, den inhaltlichen Gehalt und etwaige Verletzungen der wsk-Rechte eindeutig zu benennen. Der weithin bekannten Ver-

pflichtungstrias „to respect – to protect – to fulfil“ folgend,⁵ läßt sich verallgemeinernd sagen, daß es wohl einfacher ist, Verletzungen der Achtungspflichten und ggf. der Schutzpflichten festzustellen, durch die der Staat seine Bürger schädigt oder nicht hinreichend schützt, als Verletzungen von Erfüllungspflichten. Letztere können meist nur in sehr deutlichen Fällen von politischer Untätigkeit als eine Rechtsverletzung vor Gerichten oder in quasi-gerichtlichen Beschwerdeverfahren (wie etwa in einem geforderten, aber noch nicht eingerichteten Individualbeschwerdeverfahren für den

Sozialpakt⁶) geltend gemacht werden (vgl. auch Weiß 2002: 157).

Das Monitoring muß sich allerdings nicht auf den engen, bereits jetzt justiziablen Kern der wsk-Rechte beschränken.⁷ Es können auch Mißstände aufgezeigt werden, die vielleicht noch nicht in völkerrechtlicher Hinsicht sanktionierbar, aber doch schon in gesellschaftspolitischer oder moralischer Hinsicht zu kritisieren sind. So ist es bereits jetzt sinnvoll, auch Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren, die von nichtstaatlicher Seite begangen werden, obwohl das Völkerrecht bislang vornehmlich ein Staatenrecht ist. Denn angesichts einer nur beschränkten Kontroll- und Steuerungsfähigkeit von Staaten können wir nicht einfach die Augen vor Menschenrechtsverstößen etwa seitens transnationaler Unternehmen verschließen, auch wenn diese keine Völkerrechtssubjekte sind. Die Gesellschaft nehme es nicht mehr hin, so steht es sinngemäß im Bericht über die menschliche Entwicklung 2000 (UNDP 2000: 100), der sich den Menschenrechten widmet, daß globale Unternehmen nicht zu ihrer menschenrechtlichen Verantwortung stehen. Ähnliches gilt für das Verhalten internationaler Finanzorganisationen, deren völkerrechtliche Bindung an Men-

⁵ Die Trias wurde von dem norwegischen UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung als Menschenrecht, *Asbjørn Eide*, zwar nicht erfunden, aber doch in den 80er Jahren bekannt gemacht. Im Jahre 1987 unterschied er in seinem offiziellen Bericht an die Vereinten Nationen (UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1987/23) zwischen der „obligation to respect“ (Achtungspflicht), der „obligation to protect“ (Schutzpflicht) und der „obligation to fulfil“ (Erfüllungs- oder Gewährleistungspflicht). „Während Achtungspflichten (obligations to respect) die Staaten verpflichten, den Einzelnen nicht direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern, bestehen Schutzpflichten (obligations to protect) in der staatlichen Verpflichtung, den Einzelnen gegen Eingriffe in seine Rechtspositionen durch Dritte zu schützen. Erfüllungspflichten (obligations to fulfil) verpflichten die Staaten, die Ausübung eines Rechts durch positive Leistungen überhaupt erst zu ermöglichen“ (Schneider 2004: 34). Diese Verpflichtungstrias wird auch für die Interpretation der wsk-Rechte inzwischen weithin anerkannt. Weitere Ausdifferenzierungen der Erfüllungspflichten in die Kategorien „facilitate“ (erleichtern), „promote“ (fördern) und „provide“ (bereitstellen) durch *Eide* (vgl. UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1999/12) sind von nachrangiger Bedeutung. *Eide* wollte damit unterstreichen, daß die Erfüllungspflicht nicht vom Staat fordert, selbst alle geforderten Leistungen bereitzustellen, jedoch generell für deren Gewährleistung zu sorgen und bestimmte Gruppen zu fördern.

⁶ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II S. 1570.

⁷ Mit Justitiabilität ist hier weniger die Frage gemeint, ob tatsächlich effektive rechtliche Verfahren zur Einklagbarkeit der Rechte vorhanden sind (De-facto-Justitiabilität). Auch geht es nicht um die Frage, ob die entsprechenden Völkerrechtsnormen auf nationaler Ebene unmittelbar anwendbar sind (was von Staatsrechtlern oft bestritten wird). Im Mittelpunkt steht hier vielmehr die allgemeine Rechtsqualität der wsk-Rechte. Es geht also vornehmlich darum, ob die wsk-Rechte rechtlich hinreichend bestimmbar sind, um sie prinzipiell einer gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Überprüfung unterwerfen zu können (unabhängig davon, ob solche Verfahren tatsächlich zur Verfügung stehen).

schenrechtsstandards immer noch bestritten wird.⁸ In diesem Sinne ist mit dem Monitoring eine brisante Frage verbunden: Welche Art von Menschenrechtsverletzungen von welchen Akteuren soll dokumentiert werden? Der Trend geht nicht nur zu einer stärkeren Überwachung der wsk-Rechte, sondern auch zu einer gezielten Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure. Damit wird zugegebenermaßen der Entwicklung des Völkerrechts vorgegriffen – auch mit dem Ziel, diese Entwicklung selbst voranzutreiben. Freilich bleibt eine klare Bestimmung der wsk-Rechte und entsprechender Verletzungstatbestände notwendig. Erst darauf aufbauend lassen sich die Bemühungen um ein nationales wie internationales Monitoring der wsk-Rechte vorantreiben und koordinieren.

Ein interessantes Beispiel dafür, wie ein koordiniertes Monitoring auf nationaler Ebene aussehen kann, gibt es in Brasilien. Dem Modell der UN-Sonderberichterstatte nachempfunden sind dort seit Oktober 2002 sechs nationale Berichterstatte für einzelne wirtschaftliche und soziale Rechte (Ernährung, Gesundheit, Bildung etc.) tätig. Die Rapporture, die von verschiedenen nichtstaatlichen, staatlichen und UN-Organisationen ernannt wurden, arbeiten unabhängig und betreiben in enger Zusammenarbeit mit breiten Sektoren der Gesellschaft ein exemplarisches Monitoring der Menschenrechtssituation in Brasilien. Indem eine Vielzahl sozialer Gruppen an den Anhörungen teilnimmt und an der Erstellung der Berichte mitarbeitet, bildet dabei die brasilianische Gesellschaft sukzessive ihre Fähigkeiten aus, die Einhaltung der sozialen Menschenrechte zu überwachen.⁹

⁸ Vgl. hierzu ausführlich *Suchsland-Maser* 1999.

⁹ Vgl. die Ausführungen von *Jayme Benvenuto Lima Jr.* im Rahmen des von InWEnt (2003) veranstalteten internationalen Politikdialogs „Human Rights in Developing Countries“.

5. Öffentliche Proteste und Kampagnen organisieren!

Ein weiterer wichtiger Teil der Menschenrechtsarbeit besteht darin, die Menschenrechtsanliegen in die Öffentlichkeit zu tragen. Er umfaßt u.a. Maßnahmen, die drohende oder bestehende Menschenrechtsverletzungen anprangern, die Verantwortlichen öffentlich kritisieren und diese im Sinne eines Beschämens („Shaming“) oder Bedrängens (man könnte hier von „Pressing“ sprechen) unter gesellschaftlichen oder politischen Legitimations- und Handlungsdruck setzen. Das Instrumentarium reicht hierbei von kleineren Informations- und Protestaktionen bis hin zu großangelegten Kampagnen, mittels derer gesellschaftspolitische Unterstützung im Kampf für die Menschenrechte mobilisiert oder unter Beweis gestellt wird. Dabei verschränken sich in der Regel völkerrechtliche und moralische Argumente (Stichwort: soziale Gerechtigkeit¹⁰), die im Kampf für die Menschenrechte ins Feld geführt werden.

Gerade im Bereich der wsk-Rechte beschränkt sich die Kampagnenarbeit nicht auf Menschenrechtsorganisationen im engen Sinne. Auch soziale und entwicklungspolitische Organisationen, die konkrete Projektarbeit leisten oder unterstützen, beteiligen sich an entsprechenden Kampagnen oder initiieren diese sogar. Meines Erachtens stellt die Kampagnenarbeit gerade entwicklungspolitischer NGO einen besonders gut ausgebauten Bereich der Arbeit zu den wsk-Rechten dar. Wie eingangs erwähnt wurde, faßt eine Vielzahl jüngerer entwicklungspolitischer Kampagnen ihre Forderungen offensiv in Form von Menschenrechten. Beispielhaft seien hier nur das Aktionsbündnis gegen AIDS oder die zahlreichen Kampagnen genannt, die den Zugang zu Wasser als ein Menschenrecht ausweisen oder sich gegen menschenrechtswidrige Arbeits- und Lebens-

¹⁰ Vorläufige theoretische Überlegungen des Autors zum Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und Menschenrechten finden sich in *Krennerich* 2002.

verhältnisse in den Ländern des Südens richten. In Einzelfällen besteht freilich die Herausforderung, das menschenrechtliche Profil der Kampagnen noch weiter zu schärfen. Dies gilt gerade auch für die mitunter etwas pauschal vorgetragene Globalisierungskritik einzelner NGO. Soziale Menschenrechte können – übrigens, noch stärker als das rechtspositivistisch unzureichend qualifizierte Recht auf Entwicklung¹¹ – nämlich durchaus als Korrektiv negativer Auswirkungen einer wirtschaftlichen Globalisierung fungieren. Sie stellen gewissermaßen feste Orientierungspunkte in einer ausufernden Globalisierungsdebatte dar. Als Beurteilungs- und Handlungsprinzipien sind sie von großem Wert.

Im Bereich der sozialen Menschenrechte ist zudem auffällig, daß sich Protestkampagnen inzwischen nicht nur gegen staatliche Akteure, sondern gerade auch gegen transnationale Unternehmen richten, die, wie gesagt, traditionell nicht als Völkerrechtssubjekte gelten. Damit einher geht eine gezielte Politisierung des Privatwirtschaftlichen. So kritisieren zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke die Verletzung sozialer Menschenrechte in verschiedenen Wirtschaftsbereichen und drängen multinationale Unternehmen dazu, menschenrechtliche Standards zu respektieren. Beispiele hierfür sind die Protestaktionen gegen Menschenrechtsverletzungen bei der Förderung und dem Handel von Rohstoffen (Erdöl, Diamanten etc.) sowie gegen die Arbeitsbedingungen verschiedener transnationaler Konzerne in Produktionsstätten in Ländern des Südens.

Damit einher gingen in den vergangenen Jahren etliche Kampagnen für die Verpflichtung der Unternehmen auf bestimmte

Verhaltenskodizes, u.a. in der Bekleidungsindustrie, der Teppichindustrie, der Spielzeugbranche, der Kaffeewirtschaft, der Blumenindustrie und nicht zuletzt in der Erdölindustrie.¹² Viele NGO stehen dabei allerdings den inzwischen zahlreichen freiwilligen Selbstverpflichtungen¹³ skeptisch gegenüber. Zum einen fordern sie, die – in ihrer Qualität sehr unterschiedlichen – freiwilligen Verhaltenskodizes an globalen Mindeststandards auszurichten, um einen effektiven und überprüfbaren Mindestschutz zu gewährleisten. Zum anderen sehen sie freiwillige Kodizes lediglich als einen ersten Schritt hin zu rechtsverbindlichen Regelungen. Dementsprechend kritisch stehen NGO teilweise der *Global Compact*-Initiative gegenüber, die das Prinzip der Freiwilligkeit betont.¹⁴

¹¹ Oliver Neß (2004) bemühte sich vor kurzem in einer lesenswerten Studie, das Menschenrecht auf Entwicklung als „sozialpolitisches Korrektiv der neoliberalen Globalisierung“ auszuweisen. Meines Erachtens sollte die entsprechende Diskussion jedoch eher an den konkreten wsk-Rechten ansetzen als an dem abstrakteren Recht auf Entwicklung.

¹² Zur Diskussion um Menschenrechtsstandards für Unternehmen und Verhaltenskodizes siehe z.B. Globales Lernen 1-2/2003, Entwicklung & Zusammenarbeit 4/2004, Fonari 2004 sowie bereits Piepel et al. 1995.

¹³ Inzwischen gibt es eine Vielzahl an freiwilligen firmen- oder brancheninternen Verhaltenskodizes und etliche freiwillige Rahmenabkommen zwischen multinationalen Unternehmen und internationalen Gewerkschaftsverbänden. Hamm et al. (2003) zufolge zählte die OECD im Jahre 2000 bereits 246 Verhaltenskodizes und weltweit 18 Rahmenabkommen. Hinzu kommen multilaterale Verhaltenskodizes wie die – 1976 entwickelten und 2000 zuletzt revidierten – OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, welche die bisher umfassendsten Empfehlungen von Regierungen an Unternehmen darstellen.

¹⁴ Bei dem Global Compact handelt es sich um eine von UN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 lancierte Initiative, die Unternehmen dazu anzuhalten soll, Mindeststandards in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen und Umweltschutz zu beachten. Der Global Compact ist kein Verhaltenskodex, sondern versteht sich als Dialog- und Lernforum für eine menschenrechtliche, soziale und ökologische Unternehmenspraxis.

6. Lobby- und Advocacyarbeit professionalisieren!

Menschenrechts-Kampagnen begleiten mitunter auch die ausgiebige Lobby- und Advocacyarbeit, die NGO auf internationaler und nationaler Ebene betreiben. Diese stellt inzwischen ein eigenes, professionell zu bearbeitendes Betätigungsfeld dar. Aus Sicht vieler ehrenamtlicher Mitglieder und Spender, die an Basisarbeit und konkreten Hilfsprojekten interessiert sind, ist die Lobbyarbeit zwar mitunter ein eher „ungeliebtes Kind“ (Geißler 2002: 71), doch für eine wirkungsvolle Menschenrechtsarbeit ist sie unabdingbar. Hier geht es um eine zielgerichtete Beeinflussung menschenrechtsrelevanter Politiken und Entscheidungen, vom „Agenda-setting“ bis zur Umsetzung solcher „Policies“. Um auf die Gestaltung menschenrechtsrelevanter Politiken Einfluß nehmen zu können, sind freilich Insiderkenntnisse und -strategien nötig. Eine professionelle Lobbyarbeit setzt fundierte Sach- und Verfahrenskompetenz, den Zugang zu wichtigen Entscheidungsforen und Entscheidungsträgern sowie nicht zuletzt wirksame Strategien und Überzeugungskraft voraus. Gerade kleine nationale oder lokale NGO haben es mitunter schwer, auf dem internationalen Parkett effektive Lobby- und Advocacyarbeit zu betreiben. Die Zusammenarbeit mit erfahrenen, internationalen NGO ist hier meist hilfreich, wie dies Barbara Lochbihler (2000) etwa für die NGO-Lobbyarbeit gegenüber der UN-Menschenrechtskommission veranschaulicht hat. Dabei ist es sinnvoll, daß sich NGO zusammentun, ihre Strategien aufeinander abstimmen und versuchen, die Meinungsführung bei bestimmten Themen zu übernehmen. NGO mit gut recherchierten Fakten und großer Expertise können hier erheblich den Meinungsbildungsprozeß beeinflussen, da entsprechende Ausschüsse auf fundierte Informationen angewiesen sind. Hilfreich kann es auch sein, wenn sich – wie es in der Politikwissenschaft heißt – „Policy Coalitions“ oder „Advocacy Coalitions“ von Vertretern und Experten staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen herausbilden, die über län-

gere Zeit hinweg zum gleichen Thema arbeiten, Informationen und Dienstleistungen austauschen, ähnliche Wertüberzeugungen teilen und allmählich ein gemeinsames Problembewußtsein und Zielverständnis entwickeln.

Nationale Adressaten der Lobby- und Advocacyarbeit sind Regierungen und staatliche Stellen, die nach wie vor die Hauptverantwortung für die Menschenrechtslage und die Menschenrechtspolitik des jeweiligen Staates tragen. Vertreter von NGO, die eine aktive Lobbyarbeit für die Menschenrechte betreiben, wissen, wie viele unterschiedliche Ansprechpartner es allein hierzulande gibt.

Die Förderung der Menschenrechte stellt eine Querschnittsaufgabe dar

Da die Bundesregierung die Förderung der Menschenrechte als eine Querschnittsaufgabe definiert hat (Auswärtiges Amt 2002), kommen im Grunde alle Ministerien in Frage, ungeachtet der parlamentarischen Gremien, der Fraktionen und der Parteien. Die gestiegene Bedeutung der wsk-Rechte hat dabei das Spektrum der politischen Akteure ausgeweitet und auch die Bedeutung einzelner Ministerien, wie diejenige des BMZ, für die Menschenrechtspolitik erhöht. Bezeichnenderweise ließ das BMZ in den Jahren 2002/2003 eigens eine großangelegte Studie „Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ (Lingnau 2003) durchführen und hat, darauf aufbauend, im Juli 2004 den Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 vorgelegt. Dessen Titel lautet: „Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. Respektierung, Schutz und Förderung der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch die deutsche Entwicklungspolitik“ (BMZ 2004). Obwohl der Aktionsplan recht allgemein gehalten ist, bietet er Anknüpfungspunkte für Lobbyarbeit.

Auf internationaler Ebene bemühen sich NGO ferner darum, die Arbeit der Gremien des universellen oder regionalen Menschenrechtsschutzes zu beeinflussen, da diese wiederum internationale Standards setzen und überprüfen. Bei den Vereinten Nationen sind hier etwa die zentralen Menschenrechtsorgane (Menschenrechtskommission, Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, Sonderberichterstatter, Hochkommissar für Menschenrechte etc.) relevant sowie die Vertragsorgane der jeweiligen UN-Menschenrechtskonventionen (*Treaty Bodies*), vor allem diejenigen Organe, die ausdrücklich die wsk-Rechte behandeln: insbesondere der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte des Sozialpaktes (CESCR), der bei der Konkretisierung und Förderung der wsk-Rechte eine proaktive Rolle spielt und „ausgesprochen NGO-freundlich“ (Engels 2000: 2) ist, aber auch die umtriebigen Ausschüsse gegen Rassendiskriminierung (CERD), gegen Frauendiskriminierung (CEDAW) und für die Rechte des Kindes (CRC). Hinzu kommen verschiedene UN-Sonderprogramme (UNDP, UNHCR, UNICEF) und UN-Sonderorganisationen (z.B. FAO, ILO, WHO), die zu wsk-Rechten arbeiten.¹⁵ Schließlich bezieht sich die Lobbyarbeit auch noch auf das Gebaren internationaler Handels- und Finanzorganisationen, die direkt oder indirekt die Menschenrechte beeinflussen. Zwar ist es hoch umstritten, inwieweit diese Organisationen über ihre jeweiligen Statute und Mandate hinaus an Menschenrechtsstandards *rechtlich* gebunden sind, aber es gibt dennoch Bemühungen von

NGO, diese in Pflicht zu nehmen, und sei es auch nur vermittelt über Lobbyarbeit gegenüber den eigenen nationalen Regierungen, die in den internationalen Organisationen vertreten sind.

Kurzum: Das Spektrum tatsächlicher oder möglicher Adressaten für eine Lobbyarbeit zu den sozialen Menschenrechten ist weit. Hier stellt sich, gerade auch mit Blick auf deutsche NGO, die Frage, ob dieses Spektrum in seiner ganzen Breite genutzt wird und ob sich die Lobbyarbeit zu den wsk-Rechten hinreichend professionell ausnimmt. Obwohl sich in den vergangenen Jahren einiges getan hat, habe ich den Eindruck, daß sich die Lobbyarbeit zu den sozialen Menschenrechten noch verstärken und weiter professionalisieren läßt.

7. Internationale Instrumente zum Schutz sozialer Menschenrechte nutzen!

Eng verwoben mit den Lobbyaktivitäten der NGO ist die Entwicklung, Stärkung und Nutzung internationaler Instrumente zum Schutz der Menschenrechte. Ohne die formalen Beteiligungsmöglichkeiten für NGO im Rahmen der universellen und regionalen Menschenrechtsschutzsysteme an dieser Stelle nachzeichnen zu wollen,¹⁶ ist zu betonen, daß sich NGO auf vielfältige Weise in die Verfahren einbringen können, die international zum Schutz der Menschenrechte zur Verfügung stehen. Eine wichtige Bedeutung kommt hierbei der kritischen Begleitung von Staatenberichten zu. Da alle UN-Menschenrechtskonventionen zumindest eine – wenn auch leider nur nachlässig gehandhabte¹⁷ – Berichts-

¹⁵ Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) hat im September 2004 nach langen Verhandlungen freiwillige Richtlinien zum Recht auf Nahrung verabschiedet, welche die FAO-Mitgliedstaaten dabei unterstützen sollen, das ihre entsprechenden Verpflichtungen innerstaatlich umzusetzen (vgl. www.fao.org/righttofood). NGO wie FIAN International oder auch Brot für die Welt haben die Ausarbeitung der Richtlinien durchaus beeinflußt.

¹⁶ Einführend zu den Menschenrechtsverfahren: Opitz 2002, Deutsches Institut für Menschenrechte 2003, Fritzsche 2004, Hüfner/Reuther/Weiß 2004. Speziell zum Europarat siehe auch: Europarat 2002, Peters 2003.

¹⁷ Viele Staaten kommen ihrer Berichtspflicht nicht oder nur mit erheblicher Verspätung nach. Eine große Zahl von Staatenberichten zu verschiedenen UN-Menschenrechtskonventionen ist daher überfällig. Gleichzeitig warten viele der bereits eingereich-

pflicht für die jeweiligen Vertragsstaaten vorsehen, können sich NGO beispielsweise in die Vorbereitung oder Behandlung solcher Staatenberichte einbringen. Sie liefern wichtige Informationen zur Überprüfung der Richtigkeit dieser Staatenberichte, heben Mißstände hervor und geben den Expertengremien Anregungen zur Diskussion der Staatenberichte (vgl. *Liese* 1998: 40). Inzwischen sind NGO auch dazu übergegangen, eigene Parallelberichte zu erstellen. Solche Berichte, auch Schatten- oder Alternativberichte genannt, werden alternativ oder ergänzend zu offiziellen Regierungsberichten der Staaten erstellt und den entsprechenden Ausschüssen des internationalen Menschenrechtsschutzes zugeleitet. Wie einflußreich ein solcher Bericht sein kann, zeigt das Beispiel Brasilien. Über einen Alternativbericht zu den wsk-Rechten, der 1999 auf Grundlage öffentlicher Veranstaltungen und Konsultationen im ganzen Land erstellt und bei der UN im Jahre 2000 eingereicht wurde, konnte Druck auf die brasilianische Regierung ausgeübt werden, ihrer diesbezüglichen Berichtspflicht gemäß dem Sozialpakt nachzukommen – was schließlich 2001 erstmals geschah (vgl. *Wolff* 2002).

Mittlerweile hat eine Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netzwerke länderbezogene Alternativberichte zu einzelnen UN-Konventionen oder Konventionsrechten veröffentlicht. Dies gilt auch für Deutschland. Bezogen auf den Sozialpakt erinnere ich nur an den von FIAN erstellten Parallelbericht des Forums Menschenrechte (2001), der die Situation in Deutschland kritisch kommentierte, sowie an den „Parallelbericht“ von Brot für die Welt, dem EED und FIAN International (2001), der Deutschlands internationale Verpflichtungen aus dem Sozialpakt exemplarisch am Recht auf Nahrung untersuchte. Zum Teil sind die Berichte auch sehr speziell, wie etwa der – vom „Forum zur Verbesserung der Situation pflegebedürftiger alter Menschen in Deutschland“

(2001) erstellte und von FIAN International eingereichte – Parallelbericht zu Menschenrechtsverletzungen in Altenpflegeheimen, auf dessen Grundlage der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seine große Sorge über die menschenunwürdigen Bedingungen in deutschen Pflegeheimen ausdrückte und die Bundesregierung drängte, dringende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. In bezug auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau seien schließlich noch die von zahlreichen NGO zusammengestellten, gehaltvollen Schattenberichte zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung hervorgehoben (vgl. *agis-ra/KOK/Terre des Femmes* 2003). Die Erstellung solcher – zumal koordinierter – Parallelberichte ist auch für die Zukunft sehr zu wünschen.

Ein weiteres, von NGO-Seite als sehr wichtig eingestuftes internationales Verfahren zum Schutz der Menschenrechte sind die bereits genannten Individualbeschwerdeverfahren. Fünf der sieben UN-Menschenrechtskonventionen sehen bislang ein solches Individualbeschwerdeverfahren vor.¹⁸ Allerdings enthält bislang nur eines davon – das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen – in umfassenden Maße wsk-Rechte.¹⁹ Für

¹⁸ Namentlich der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) sowie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und jüngst das Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

¹⁹ Der Zivilpakt beinhaltet kaum soziale Rechte und wurde bisher allenfalls mittelbar – etwa über das Recht auf Leben (Art. 6), das Diskriminierungsverbot (Art. 26) oder das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren (Art. 14) – zum Schutz von wsk-Rechten genutzt (vgl. *Schneider* 2004: 29f.).

ten Berichte auf ihre Behandlung in dem jeweiligen Ausschuß.

den Sozialpakt und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes wird ein solches Individualbeschwerdeverfahren noch gefordert.²⁰ Es gibt zahlreiche gute Gründe für Individualbeschwerdeverfahren. Das Verfahren ist nicht nur ein geeignetes Instrument, um nationale Mißstände nach außen zu tragen, es vergrößert auch die Chancen des einzelnen auf effektiven Rechtsschutz und bietet einem spezialisierten Ausschuß die Möglichkeit, anhand von Einzelfällen die wsk-Rechte auf justiziable Weise zu konkretisieren. Gleichzeitig kann es sich positiv auf die Ausgestaltung des nationalen Rechtsschutzes sozialer Menschenrechte auswirken. Erfahrungen internationaler und regionaler Rechtsschutzorgane zeigen, daß entsprechende Entscheidungen und Interpretationsvorgaben über den Einzelfall hinaus Wirkung entfalten können, zumal wenn das Beschwerdeverfahren mit einem allgemeinen Untersuchungsverfahren bei systematischen Verletzungen verbunden ist.²¹

Mit einigen wenigen Ausnahmen²² sehen zwar die meisten Individualbeschwerden-

verfahren kein ausdrückliches Beschwerderecht für NGO vor. In der Praxis können jedoch NGO entsprechende Beschwerden von Personen und Personengruppen unterstützen, die selbst Betroffene einer Verletzung der Konventionsrechte sind oder in deren Auftrag bzw. Namen (mit Zustimmung) handeln. Laut *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, seit 1989 Mitglied des CEDAW-Ausschusses, spricht zudem nichts dagegen, NGO direkt als beschwerdeberechtigte Personengruppen anzusehen.²³

8. Nationale Rechtsmittel zum Schutz sozialer Menschenrechte ausschöpfen!

Weil der Schutz und die Verwirklichung der wsk-Rechte mit den Instrumenten des universalen und regionalen Menschenrechtsschutzes nachrangig ausgestaltet ist – zuerst muß der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft werden²⁴ –, kommt es entscheidend auf den Schutz von wsk-Rechten durch die nationalen Rechtsordnungen an. Während einige Staaten, wie die Bundesrepublik Deutschland, in ihren Verfassungen fast vollständig auf soziale Grundrechte verzichten, haben andere Staaten eine

²⁰ Bezogen auf den Sozialpakt hat sich hier mit der *Coalition for an Optional Protocol to the ICESCR* eigens ein internationales NGO-Netzwerk herausgebildet, das sich für ein Individualbeschwerdeverfahren einsetzt. FIAN International ist aktives Mitglied dieses Netzwerkes, und etliche deutsche NGO unterstützen, auch im Rahmen des Forums Menschenrechte, die Forderung. Für ein Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention hat sich in Deutschland gerade die Kindernothilfe stark gemacht, unterstützt u.a. von der Nationalen Koalition zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, dem Forum Menschenrechte und ECPAT Deutschland.

²¹ Ausführlicher zu den Argumenten für ein Individualbeschwerdeverfahren siehe u.a. *Engels 2000a*, *Kindernothilfe 2002*, *Heinz 2004* sowie *The Coalition for an Optional Protocol to the ICESCR 2004*.

²² Auf regionaler Ebene räumt die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und der Völker sowie die Afrikanische Kinderrechtscharta auch NGO explizit die Mög-

lichkeit ein, eine Art Individualbeschwerde (dort: „other communications“) einzureichen. Innerhalb der UNESCO kann eine Beschwerde (dort: „Mitteilung“) von dem oder der Betroffenen einer Verletzung selbst eingereicht werden, oder aber von jeder Person, Personengruppe oder NGO, die zuverlässige Informationen über solchen Verletzungen hat. In den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen freilich nur einige wsk-Rechte, wie das Recht auf Bildung oder die Rechte, am kulturellen Leben und am wissenschaftlichen Leben teilzuhaben (vgl. *Hüfner/Reuther/Weiß 2004*: 183ff.).

²³ Mündliche Aussage während der Diskussion auf der Hofgeismar-Tagung am 25. November 2004.

²⁴ In der Regel setzt die Nutzung internationaler Beschwerdeverfahren die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges voraus.

Reihe sozialer Rechte in die Grundrechtskataloge ihrer Verfassungen aufgenommen. Ein weithin bekanntes Beispiel ist die Verfassung der Republik Südafrika, deren „Bill of Rights“ zahlreiche wsk-Rechte beinhaltet. Dies ist sehr zu begrüßen, weil in ihren sozialen Rechten verletzte Menschen sich auf die Verfassung berufen können.²⁵ Aber selbst wenn die sozialen Menschenrechte nicht als einklagbare Grundrechte in den nationalstaatlichen Verfassungen verankert sind, können andere Grundrechte²⁶ oder auch nur einfache Gesetze Anknüpfungspunkte bieten, um die wsk-Rechte direkt oder indirekt einzufordern.

NGO geben hier mitunter Rechtsberatungen, leisten juristischen Beistand und unterstützen Menschen dabei, die bestehenden nationalen Rechtsmittel zu nutzen, um Verletzungen der wsk-Rechte geltend zu machen und entsprechende Unterlassungs-, Beseitigungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten einzufordern, einschließlich etwaiger Entschädigungen. Das International Network für Economic, Social and Cultural Rights hat auf seiner Homepage zahlreiche Gerichtsverfahren dokumentiert, die direkt oder indirekt auf die wsk-Rechte Bezug nehmen (vgl. www.escr-net.org). Selbst in Ländern, in denen Rechtsnormen

und Rechtspraxis weit auseinander klaffen, ist es hilfreich, daß – wie es der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte immer wieder fordert – soziale Menschenrechte als Grundrechte Eingang in die Verfassung finden und Maßnahmen zur Anerkennung, zum Schutz und zur Erfüllung von wsk-Rechten in Gesetze gegossen werden. Mit dem Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen in den Ländern des Ostens und des Südens sowie der wachsenden Anerkennung der Justitiabilität sozialer Menschenrechte werden NGO zusehends gefordert sein, die Ausschöpfung nationaler Rechtsmittel durch betroffene Personen und Gruppen zu unterstützen. Darauf sollten sich NGO einstellen.

9. Gewaltsame Konflikte eindämmen!

Ein besonderer Bereich des Menschenrechtsschutzes bezieht sich auf die Bearbeitung gewaltsamer Konflikte, in deren Rahmen die Menschenrechte verletzt werden. Ich möchte diesen Punkt hier nicht allzu sehr vertiefen, da hier weitere Akteure auf den Plan treten und spezielle Maßnahmen ergriffen werden müssen, die auf die Prävention, die Eindämmung, die Regulierung oder die Lösung gewaltsamer Konflikte abheben. Die zivile Konfliktbearbeitung ist ein eigenes Handlungsfeld für NGO (vgl. etwa *Runge* 2004). Aber auch NGO, die im Bereich der Menschenrechte und der Entwicklungszusammenarbeit arbeiten, können darauf einwirken, daß Konflikte, die mit massiven Menschenrechtsverletzungen auch im wsk-Bereich einhergehen, befriedet oder zumindest hinsichtlich ihrer Folgen für die Menschenrechte problematisiert werden. Beispielhaft sei hier nur an die von NGO vorgetragene Kritik an Zwangsumsiedlungen oder die Zerstörung von Wohnraum im Rahmen der Terrorismus- oder Guerillabekämpfung erinnert, wie wir sie aus vielen Ländern kennen, etwa im Zusammenhang des Israel-Palästina-Konfliktes.²⁷ Auch der Schutz

²⁵ Das südafrikanische Verfassungsgericht hat z.B. die Umsetzung des Rechts auf Wohnen verschiedentlich als justiziabel ausgewiesen. Mitunter werden „Verfassungslücken“ bezüglich der sozialen Rechte auch durch Gerichte geschlossen. In Kolumbien etwa hat das Verfassungsgericht (Corte Constitucional) das Grundrecht auf Bildung aus der Verfassung abgeleitet, obwohl es nicht in dem Grundrechtskatalog aufgelistet ist (vgl. *Defensoría del Pueblo* 2003: 34).

²⁶ Der Oberste Gerichtshof (Supreme Court) in Indien hat beispielsweise in verschiedenen Urteilen den Schutz einzelner wsk-Rechte (Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit, Recht auf Wohnen) aus dem verfassungsmäßig verbrieften Recht auf Leben abgeleitet. Dahinter steht das Verständnis, daß das Recht auf Leben eben mehr sei als das Recht auf Überleben.

²⁷ Siehe diesbezüglich z.B. die Berichte der israelischen Menschenrechtsorganisation *B'Tselem – The Israeli Center for Human*

und die Unterstützung bedrohter Menschen im Zusammenhang gewaltsamer Landkonflikte ist ein Feld, in dem Menschenrechts-, aber auch Entwicklungsorganisationen tätig sind.

10. Verteidiger/innen sozialer Menschenrechte schützen!

Damit ist bereits ein weiterer, klassischer Bereich der Menschenrechtsarbeit benannt: der individuelle Schutz von Menschen vor staatlicher Verfolgung. Aus diesem Grund entstanden überhaupt erst viele nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen oder auch Menschenrechtsstellen in Hilfsorganisationen. Das Referat Menschenrechte im Diakonischen Werk der EKD in Stuttgart hat beispielsweise seinen Ursprung im Referat für politisch Verfolgte und Flüchtlinge, das 1977 errichtet und bald darauf in das Referat „Hilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen“ umbenannt worden war (vgl. *Lottje* 1996). Obwohl sich die Arbeit der Stelle inzwischen erheblich ausdifferenziert hat, wird bis heute besonderes Augenmerk auf die Verteidigung von Menschenrechtsverteidigern gelegt (vgl. *Selmeci* 2002). Aktueller Ansatzpunkt bietet hier u.a. die im Dezember 1998 von der UN-Generalversammlung verabschiedete „Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte zu fördern und zu schützen“ (kurz: Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern), auf die sich nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen berufen können. Als Menschenrechtsverteidiger/innen gelten hierbei alle Menschen, die sich aktiv und gewaltfrei für die Einhaltung und Durchsetzung der Menschenrechte einsetzen, unabhängig davon, ob es sich um bürgerlich-politische oder um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte handelt. Das heißt, die Erklärung zielt auch auf Verteidiger/innen sozialer Menschenrechte ab.

Internationale Aufmerksamkeit, die NGO sozial benachteiligten Gruppen und ihren Fürsprechern verleihen, kann hier als Schutzschild dienen. Interventionen von NGO bei nationalen Regierungen oder auch internationalen Organisationen zeitigen immer wieder Erfolge. Im Einzelfall kann es aber auch nötig sein, besonders gefährdete oder bedrohte Personen in Sicherheit (außer Landes) zu bringen. NGO können dabei selbst Unterstützung leisten oder auch ihre eigenen Regierungen drängen, schnell und unbürokratisch Rahmenbedingungen zu schaffen, um Menschenrechtsverteidigern/innen Zuflucht zu gewähren. Das Forum Menschenrechte (2003) hat in diesem Sinne von der Bundesregierung ein Programm zur vorübergehenden Aufnahme bedrohter Menschenrechtsverteidiger/innen eingefordert.

11. Sich um Betroffene und Hinterbliebene kümmern!

Teil der Menschenrechtsarbeit ist weiterhin die Betroffenen- und Hinterbliebenenbetreuung. Zahlreiche NGO kümmern sich vor Ort um Betroffene von Menschenrechtsverletzungen oder auch um deren Hinterbliebene. Sie leisten medizinische oder psycho-soziale Betreuung und unterstützen die Reintegration der Betroffenen in die Gesellschaft. Hier wären etwa von NGO geführte oder unterstützte Rehabilitationszentren für sexuell mißbrauchte und ausgebeutete Kinder in Thailand, für befreite Kinder-Sklaven in Indien oder für ehemalige Kindersoldaten in Liberia zu nennen, um nur einige wenige Beispiele aus der kinderrechtsbezogenen Projektarbeit von NGO zu nennen, in diesem Falle von Misereor.

12. Verletzungen sozialer Menschenrechte in der Vergangenheit aufarbeiten!

Die Betroffenen- und Hinterbliebenenbetreuung berührt auch die Frage, wie die Gesellschaft mit Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit umgeht. Das Thema „Vergangenheitsbewältigung“ ist sowohl

für die einzelnen Betroffenen als auch für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit von großer Bedeutung. Zugegebenermaßen bezieht sich Vergangenheitsbewältigung, etwa im Rahmen von Wahrheitskommissionen, meist auf willkürliche Tötungen, Folter und Mißhandlungen. Aber die den Menschenrechtsverbrechen zugrundeliegenden Konflikte haben oft ein Bündel an politischen, sozioökonomischen und kulturellen Ursachen, die es – auch unter menschenrechtlichen Vorzeichen – zu analysieren und aufzuarbeiten gilt. Denn gewaltsame Konflikte werden vielfach durch schreiende soziale Ungerechtigkeit und massive Diskriminierung verursacht oder befördert. Dies läßt sich an vielen Beispielen etwa aus Lateinamerika gut belegen. Solche Zusammenhänge zu verstehen, ist Teil der Vergangenheitsbewältigung und der Schaffung einer „Erinnerungskultur“. Vielleicht wird es irgendwann einmal auch Denkmäler und Gedenkveranstaltungen für die vielen Menschen geben, die an – oft vermeidbarer – Unterernährung und Krankheit sterben. Hier schließt sich übrigens wieder der Kreis zur eingangs erwähnten Menschenrechtsbildung. Denn diese speist sich aus Unrechtserfahrungen der Vergangenheit und zielt auch darauf ab, eine lebendige Erinnerungskultur zu schaffen oder aufrechtzuerhalten. NGO können hier darauf hinarbeiten, daß Verletzungen sozialer Menschenrechte als ein Unrecht stärker ins öffentliche Bewußtsein gelangen.

13. Die Vernetzung der Arbeit zu sozialen Menschenrechten weiter vorantreiben!

Wie wohl nicht detailliert ausgeführt werden muß, läßt sich über die Bildung nationaler und internationaler Netzwerke die Wirkungskraft der Menschenrechtsarbeit erheblich verstärken. Dies zeigen Beispiele aus der ganzen Welt, und zwar nicht nur im Vorfeld großer Weltkonferenzen, sondern auch in der alltäglichen Arbeit. Ein frühes Beispiel für die Vernetzung im Bereich der wsk-Rechte ist Habitat International Coalitions, ein bereits 1976 gegründeter Zusammenschluß

deter Zusammenschluß nationaler Bewegungen für das Recht auf Wohnen (www.hic-mena.org). Ein jüngeres Beispiel ist das bereits genannte International Network for Economic, Social and Cultural Rights. Es wurde 2003 von rund 300 Menschenrechtsaktivisten aus etwa 50 Ländern gegründet, darunter Vertreter zahlreicher namhafter NGO. Aus Deutschland war FIAN International vertreten. Für Lateinamerika wäre als Beispiel die Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (www.pidhdd.org) zu nennen, ein regionales Netzwerk, das sich wiederum in nationale Netzwerke untergliedert und schwerpunktmäßig zu den wsk-Rechten arbeitet.

Auch innerhalb Deutschlands haben sich zahlreiche NGO zusammengetan, um gemeinsam Menschenrechte zu fördern. Gemeint sind nicht nur institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit wie das Forum Menschenrechte, sondern auch kampagnenbezogene Initiativen und Netzwerke zu Themen wie Kinderprostitution, Kinderarbeit, Kindersoldaten, Landminen, Frauenrechte oder auch Entschuldung und Welthandel. Etliche dieser nationalen Zusammenschlüsse sind wiederum Teil internationaler Aktionsbündnisse, so etwa die Dalit Solidarität Deutschland zur Unterstützung der sog. „Unberührbaren“ (Dalits) in Indien, der Deutsche Initiativkreis für das Verbot von Landminen, die RUGMARK-Initiative gegen illegale Kinderarbeit in der Teppichindustrie, die Aktion „fair spielt“, das Aktionsbündnis gegen AIDS, die Welthandelskampagne „Gerechtigkeit jetzt“ oder auch ECPAT Deutschland, eine Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder gegen sexuelle Ausbeutung, um nur einige Beispiele zu nennen. Die Vernetzung von nationalen und internationalen NGO, die zu sozialen Menschenrechten arbeiten, ist sowohl im Nord-Süd- als auch im Süd-Süd-Verhältnis seit den 90er Jahren erheblich vorangeschritten – und sollte weiter vorangetrieben werden.

14. Schlußbetrachtung

Unbestritten ist, daß die sozialen Menschenrechte in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Gewiß ist auch, daß nichtstaatliche Organisationen hieran einen maßgeblichen Anteil haben. Dennoch stehen NGO vor der Herausforderung, die wsk-Rechte noch stärker und akzentuierter zur Geltung zu bringen. Die Förderung sozialer Menschenrechte läßt sich in vielen der genannten Maßnahmenfeldern noch ausbauen und gleichzeitig „verdichten“. Dabei ist selbstverständlich nicht nötig, daß NGO das gesamte Spektrum der Menschenrechtsarbeit abdecken. Es kann sogar gerade sinnvoll sein, daß sie sich auf einzelne Aspekte und Rechte spezialisieren und sich in spezialisierten Netzwerken zusammenschließen, um mit fundierter Sach- und Verfahrenskompetenz in ihrem Bereich Menschenrechtsförderung zu betreiben.

Ein weiterer Aspekt, der auch strategisch bedeutsam ist, betrifft die Konkretisierung der wsk-Rechte und der daraus entstehenden Verpflichtungen. Hier läßt sich eine doppelgleisige Strategie verfolgen:

Zum einen ist es wichtig, den bereits jetzt völkerrechtlich justiziable Kern der wsk-Rechte offen zu legen und *eindeutige* Verletzungstatbestände zu identifizieren, die auch einer breiten Öffentlichkeit leicht zu vermitteln sind. Dabei ist es wichtig, die staatlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten so gut es geht zu präzisieren bzw. die bereits erarbeiteten Konkretisierungen, etwa seitens des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in der praktischen Arbeit zu veranschaulichen und zur Geltung zu bringen.

Zum anderen ist auch menschenrechtlichen Problemen Rechnung zu tragen, die bereits jetzt akut sind, obwohl deren völkerrechtliche Beurteilung noch hoch umstritten ist. Als Beispiele seien hier nur die menschenrechtliche Verantwortung von transnationalen Unternehmen genannt oder die Frage der internationalen Verpflichtungen von Staaten gemäß dem Sozialpakt. Auch in der Vergangenheit haben sich NGO bewußt auf – völkerrechtlich betrachtet – „dünnem Eis“ gewagt, auch mit dem Ziel, die Entwicklung des Völkerrechts selbst voranzutreiben.

Literatur

agisra/KOK/Terre des Femmes (Hrsg.) 2003: Schattenberichte zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2003, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) <<http://www.frauenrechte.de/themen/aktuelles/schattenbericht.html>>.

Auswärtiges Amt 2002: Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin.

Beuerle, Benjamin 2004: Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme, in: *MenschenRechtsMagazin*, Jg. 9, H. 1, S. 47-52.

Bielefeldt, Heiner 2004: Nichtstaatliche Akteure im internationalen Recht. 5. Außenpolitische Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung „Die Rolle des Völkerrechts und der Vereinten Nationen in einer globalisierten Welt“, Berlin, 24./25. Juni 2004.

Böhm, Otto 2004: Menschenrechtsbildung als historisch-politische Bildung. Praxisreflexionen aus der Menschenrechtsarbeit, in: *Praxis Politische Bildung*, Jg. 8, H. 4, S. 290-296.

Brot für die Welt/EED/FIAN International 2001: Parallelbericht Menschenrechte. Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (IPWSKM), Bonn u.a.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2004: BMZ-Konzepte: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. Menschenrechte haben ein Recht auf Entwicklung. Respektierung, Schutz und Förderung der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch die deutsche Entwicklungspolitik, Berlin.

Defensoria del Pueblo 2003: El Derecho a la Educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales, Bogotá.

Deile, Volkmar 1998: Können Nichtregierungsorganisationen einen Beitrag zum Menschenrechtsschutz leisten?, in: Baum, Gerhard/ Riedel, Eibe/ Schäfer, Michael (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden, S. 101ff.

Deutsches Institut für Menschenrechte 2003: Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen. Individualbeschwerdeverfahren, Berlin.

EED/Germanwatch/OECD/TUAC (Hrsg.) o.J.: Wie weit reicht die Verantwortung von Unternehmen? Handels- und Zulieferbeziehungen von multinationalen Unternehmen. Tagungsdokumentation, Leverkusen.

Elliesen, Thomas 2004: Trübe Aussichten für UN-Kodex, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E + Z), 4/2004, S. 170.

Engels, Markus 2000: Möglichkeiten der Einflussnahme von NGO: Das Staatenberichtsverfahren vor dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Studientag des Forums Menschenrechte: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte: Wege zur Durchsetzung, Berlin. < www2.gtz.de/right-to-food/download/Engels_NGO.pdf >

Engels, Markus 2000a: Verbessertes Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren? Zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, München.

Europarat 2002: Die Europäische Sozialcharta. Ein Leitfaden, Heidelberg.

Fonari, Alexander (Hrsg.) 2004: Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen, Bonn: Germanwatch.

Forum Menschenrechte 2001: Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Deutschland. Kommentar zum 4. Staatenbericht der deutschen Bundesregierung <www.proasyl.de/texte/mappe/2001/48/2.htm>.

Forum Menschenrechte 2003: Programm zur vorübergehenden Aufnahme bedrohter Menschenrechtsverteidiger/-innen; verabschiedet durch das Plenum des Forum Menschenrechte am 3. April 2003 in Nürnberg <www.forum-menschenrechte.de/aktuelles/aktuelles_2003-06-30.html>.

Forum zur Verbesserung der Situation pflegebedürftiger alter Menschen in Deutschland (2001): Soziale Menschenrechte in Deutschland. Menschenrechtsverletzungen in Altenpflegeheimen. Parallelbericht zum vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Gauting <<http://www.verhungern-im-heim.de/Deutsch/Parallelbericht/parallelbericht.html>>.

Frankovits, André/Earle, Patrick 2000: The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Stockholm Workshop 16-19 October, Part 1: Report of the NGO Workshop; Part 2: Report of the Donor Workshop, Stockholm.

Friends of the Earth Netherlands/Germanwatch/Bund Freunde der Erde (Hrsg.) 2003: Anwendung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen. Handbuch für NGO, Berlin u.a.

Fritzsche, K. Peter 2004: Menschenrechte, Paderborn u.a.

Geißler, Nils 2002: Einfluss und Rolle der Nichtregierungsorganisationen beim Schutz der Menschenrechte, in: Müller, Erwin/ Schneider, Patricia/ Thony, Kristina (Hrsg.): Menschenrechtsschutz, Baden-Baden, S. 62-78.

Hamm, Brigitte 1999: Zum Folgeprozeß der Wiener Weltmensenrechtskonferenz. Bericht vom Internationalen NGO-Forum Wien plus 5, in: von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2000, Frankfurt/M., S. 298-310.

Hamm, Brigitte 2002: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in ihrer revidierten Fassung von 2000 – ihr Potential für den Schutz der Menschenrechte, in: von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt/M., S. 191-200.

Hamm, Brigitte/Mund, Horst/Piepel, Klaus/Rosemann, Nils 2002: Globalisierung und Menschenrechte. epd-Dritte Welt Information, Nr. 12-13/2002, Frankfurt/M.

Hamm, Brigitte/Mund, Horst/Piepel, Klaus/Sacha, Danuta/Schellenberger, Corinna 2003: Globalisierung und Sozialstandards. Initiativen von Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. epd-Dritte Welt Informationen, Nr. 1-2/2003, Frankfurt/M.

Heinz, Wolfgang 2004: Sinn und Nutzen eines Individualbeschwerdeverfahrens zum Sozialpakt. Allgemeine Erfahrungen mit den VN-Vertragsorganen
< www.menschenrechte.org/beitraege/WSK/wsk002.htm >.

Hüfner, Klaus/Reuther, Wolfgang/Weiß, Norman 2004: Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, Bonn: UNO-Verlag.

Huhle, Rainer 2003: Menschenrechte und Menschenrechtsbildung in der globalen Welt – Überlegungen zur Begründung von Menschenrechtsbildungsarbeit in Nürnberg, in: Bendel, Petra/Fischer, Thomas (Hrsg.): Menschen- und Bürgerrechte: Perspektiven der Regionen. Zentralinstitut für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg, Arbeitspapier Nr. 7, S. 617-640.

Human Rights Council of Australia 1995: The Rights Way to Development: A human rights approach to development assistance, Australien.

Human Rights Council of Australia 2001: The Rights Way to Development: Policy and Practice, Australien.

InWEnt (Hrsg.) 2003: International Policy Dialogue: Human Rights in Developing Countries. How can development cooperation contribute to furthering their advancement?, Cologne, 29-30 September 2003. Summary Report, Berlin.

Kindernothilfe 2002: Kinder so stark wie Staaten. Hintergründe und Argumente für die Einführung eines Beschwerderechts, Duisburg.

Krennerich, Michael 2002: Soziale (Un-)Gerechtigkeit: Begriffe und Sichtweisen, in: Bendel, Petra/Krennerich, Michael (Hrsg.): Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Frankfurt/M., S. 16-28.

Krennerich, Michael 2003: Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Die Erfahrungen der Kirchen, Bonn: DIE.

Krennerich, Michael 2003a: Menschenrechte in Lateinamerika. Schutz mit sozialer Schiefelage. Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 7, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Krennerich, Michael 2004: Menschenrechte und Entwicklungspolitik, in: Bendel, Petra/Fischer, Thomas (Hrsg.): Menschen- und Bürgerrechte: Ideengeschichte und Internationale Beziehungen. Zentralinstitut für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg, Arbeitspapier Nr. 6, S. 153-175. <auch unter: www.menschenrechte.org>.

Liese, Andrea 1998: Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/98, S. 36-42.

Liese, Andrea 2001: Privatisierung und die (Um-)Setzung der Menschenrechte? Die Rolle lokaler und transnationaler NGO, in: *Brühl, Tanja et al. (Hrsg.): Die Privatisierung der Weltpolitik*, Bonn, S. 232-256.

Lingnau, Hildegard 2003: Menschenrechtsansatz für die deutsche EZ. Studie im Auftrag des BMZ, Bonn: DIE.

Lochbihler, Barbara 2000: Von Hoffnungen und Enttäuschungen – die Arbeit nicht-staatlicher Organisationen bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK), in: *von Arnim, Gabriele et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2001*, Frankfurt/M., S. 249-254.

Lohrenscheit, Claudia 2004: Das Recht auf Menschenrechtsbildung. Grundlagen und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte, Frankfurt/M.

Lohrenscheit, Claudia/Rosemann, Nils 2003: Perspektiven entwickeln – Menschenrechtsbildung in Deutschland. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Bestandsaufnahme und Positionsbestimmung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin.

Lottje, Werner 1996: Die Arbeit des Referates Menschenrechte im Diakonischen Werk der EKD, in: *Brock, Lothar (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung*, Hannover u.a., S. 204-222.

Martens, Jens 2004: Globale "Partnerschaften" und Politiknetzwerke. Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für „Big Business“, in: *Vereinte Nationen 4/2004*, S. 150-155.

McChesney, Allan 2000: Promoting and Defending Economic, Social & Cultural Rights. A Handbook, Washington D.C.

Mihr, Anja 2002: Menschenrechtserziehung und Nichtregierungsorganisationen, in: *MenschenRechtsMagazin*, Jg. 7, H. 3, S. 121-132.

Mihr, Anja/Rosemann, Nils 2004: Bildungsziel: Menschenrechte. Standards und Perspektiven für Deutschland, Schwalbach/Ts.

Neß, Oliver 2004: Das Menschenrecht auf Entwicklung. Sozialpolitisches Korrektiv der neoliberalen Globalisierung, Münster.

Nuscheler, Franz (unter Mitarbeit von *Brigitte Hamm*) 1998: Die Rolle von NRO in der internationalen Menschenrechtspolitik, Bonn.

Nye, Joseph S. 2004: Die wachsende Macht der NGO, in: *Süddeutsche Zeitung*, 3./4. Juli 2004.

Opitz, Peter J. 2002: Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert, München.

Paech, Norman 2003: Die sozialen, ökonomischen und kulturellen Menschenrechte im Rechtssystem der internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hamburg.

Peters, Anne 2003: Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, München.

Piepel, Klaus et al. (Hrsg.) 1995: Unfaire Spielregeln. Die Verletzungen von Arbeiter(innen)- und Menschenrechten in der Spielzeugindustrie Südostasiens – Chancen der Einflussnahme. *Misereor Berichte und Dokumente 11*, Aachen.

Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.

- Rosemann, Nils* 2003: Menschenrechtsbildung in Deutschland, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2004, Frankfurt/M., S. 285-291.
- Runge, Peter* 2004: In Krisenprävention investieren. Zur Rolle von Nichtregierungsorganisationen bei der Vorbeugung gewaltsamer Konflikte, in: VENRO (Hrsg.): Zivilgesellschaft & Entwicklung 2004, Bonn, S. 10-11.
- Schlaffer, Peter/Sierck, Gabriele* (Hrsg.) 2001: Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Online Edition <www.fes.de/handbuchmensenrechte>.
- Schneider, Jakob* 2004: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Selchow, Ulla/Hutter, Franz-Josef* (Hrsg.) 2004: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Opladen.
- Selmeci, Andreas* 2002: Menschenrechtsverteidiger in Not. Ein Arbeitsfeld der Diakonie in: Diakonie. Theorie – Erfahrungen – Impulse, H. 6.
- Suchsland-Maser, Ulrike* 1999: Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitute. Eine Untersuchung unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten an den Beispielen der Weltbank, des Währungsfonds und regionaler Entwicklungsbanken, Frankfurt am Main.
- Steen, Wilfried* 2003: Lobbyisten für Gerechtigkeit. Was Nichtregierungsorganisationen international bewirken, in: VENRO (Hrsg.): Zivilgesellschaft & Entwicklung 2003, Bonn, S. 7-8.
- The Coalition for an Optional Protocol to the ICESCR* 2004: Take Action NOW! Advocacy Kit. Activities targeting the Open-Ended Working Group, Geneva, 23 February to 5 March 2004.
- UNDP* 2000: Bericht über die menschliche Entwicklung 2000, Bonn: DGVN.
- VENRO* (Hrsg.) 2000: Globales Lernen als Aufgabe und Handlungsfeld entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen. VENRO – Arbeitspapier Nr. 10, Bonn.
- Weiß, Norman* 2002: Für eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte – braucht der Sozialpakt ein Fakultativprotokoll?, in: MenschenRechtsMagazin, Themenheft „25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte“, S. 151-160.
- Windfuhr, Michael* 1996: Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Herausforderungen für die Kirchen, Hamburg.
- Windfuhr, Michael* 1999: Der Einfluß von NGO auf die Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt/M., S. 520-548.
- Windfuhr, Michael* 2004: Die Bedeutung der sozialen Menschenrechte in der Arbeit internationaler Menschenrechtsorganisationen, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Opladen, S. 195-207.
- Wolff, L.A.* 2002: WSK-Menschenrechte, Internationale Solidarität und Konfliktprävention: ein Beispiel aus der personellen Entwicklungszusammenarbeit mit Brasilien, in: EED Skriptum 1: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Entwicklungsfachkräfte teilen ihre Erfahrungen, Bonn, S. 29-34.

Eine Bill of Rights als Lösung für Verletzungen der Menschenrechte von Flüchtlingen? Ein Vergleich zwischen Australien und den USA.

Anna Boucher*

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Theoretische Ansichten

III. Australien

IV. Die Vereinigten Staaten von Amerika

V. Schlußfolgerung: Pro oder contra eine Bill of Rights in Australien?

I. Einleitung

International kennt man Australien als ein Land mit einem sehr strikten Flüchtlingsregime. Flüchtlinge, die ohne Visum nach Australien einreisen, werden in Haft gesetzt, bis ihr Antrag auf Asyl bearbeitet worden ist.¹ Manchmal dauert dies Monate, manchmal Jahre.² Gemäß neuesten Medienberichten sind die Zustände in den Lagern, wo Flüchtlinge untergebracht werden, schrecklich. Fälle von Depression, sexuellem Mißbrauch und Einzelhaft sind häufig.³ Die australische Regierung hat sich dem internationalen Druck nicht gebeugt,

ihr Programm zu ändern. Rechtsschutzmöglichkeiten sind begrenzt und die meisten gewohnheits- und verfassungsrechtlichen Klagen sind gescheitert. Momentan hat Australien keine „Bill of Rights“, also keinen geschriebenen Grundrechtskatalog. Dieser Aufsatz diskutiert, ob eine Bill of Rights – ähnlich der Bill of Rights der amerikanischen Verfassung – Flüchtlingen mehr Schutz bieten könnte als das jetzige Gewohnheitsrecht. Drei Menschenrechte der Flüchtlinge, die durch beide Länder verletzt worden sind, werden diskutiert: Entzug des Rechts auf Freiheit, inadäquate Haftbedingungen und fehlender Zugang zu einem Anwalt. Theoretische Argumente für und gegen eine Bill of Rights untermauern die rechtliche Diskussion.

II. Theoretische Ansichten

Die theoretischen Argumente für den Schutz von Flüchtlingen durch eine Bill of Rights sind komplex und kontrovers. Vielleicht das stärkste Argument für einen verfassungsrechtlichen Schutz der Rechte von Flüchtlingen ist, daß ohne eine Bill of Rights ihre Rechte nicht hinreichend garantiert werden. Diese Argumentation entspricht jener von Richter *Blackmun* vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten, der sagte, gewisse „alleinstehende und verletzte Minderheiten“ bräuchten größeren rechtlichen Schutz.⁴ Es gibt zwei Aspekte zu diesem Argument. Der erste ist, daß Flüchtlinge als Ausländer kein Wahl- und Stimmrecht in dem Land haben, in

* Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Sydney, Australien. Bei der Übersetzung aus dem Englischen hat *Kurt Lieberherr* geholfen.

¹ An Act relating to the entry into, and presence in, Australia of aliens, and the departure or deportation from Australia of aliens and certain other persons, Act No. 62 of 1958 as amended (Migration Act 1958), Section (s) 196.

² *Mary Crock/Ben Saul*, *Future Seekers: Refugees and the Law in Australia*, 2002, S. 79.

³ Z.B. *Four Corners*, *About Woomera*, ABC, 19. Mai 2003, 20.00 Uhr; auch abrufbar unter: www.abc.net.au/4corners/content/2003/20030519_woomera/default.htm (zuletzt am 24. Januar 2005).

⁴ United States Supreme Court, *Graham ./. Richardson*, 403 US 365, 372 (1971). Siehe auch *John Hart Ely*, *Democracy or Distrust*, 1980, S. 135-179.

welchem sie ihren Antrag auf Asyl stellen. Insofern ist deren politische Macht geringer. Als zweiten Punkt muß man auch auf führen, daß der rechtliche Schutz von Flüchtlingen in Australien nicht besonders ausgeprägt ist. Man könnte argumentieren, daß die jetzigen Strukturen ausreichenden rechtlichen Schutz sicherstellen. Aber wie aus diesem Beitrag deutlich wird, existieren solche Strukturen entweder nicht oder sie können schnell durch Gesetzesänderungen geändert werden. Mindestens auf der theoretischen Ebene ist dieser Mangel für den Schutz von Flüchtlingen ein starkes Argument für eine Bill of Rights.

Es gibt zwei theoretische Argumente, die möglicherweise gegen eine Bill of Rights sprechen: Ein demokratisches und ein juristisches Argument. Dem demokratischen Argument liegt zugrunde, daß Richter nicht die Macht besitzen sollen, Gesetze als verfassungswidrig zu beurteilen und deren Anwendung deshalb abzulehnen. Der Grund dafür ist, daß die Gesetze von einem gewählten Parlament erlassen worden sind. Eine richterliche Ablehnung eines Gesetzes wegen Verfassungswidrigkeit wäre insofern undemokratisch, als der Wille des Volkes in der modernen Demokratie seine Stimme nur durch das Parlament als Legislative – und nicht durch die Gerichte als Judikative – findet.⁵ Diesem Argument nach sollen auch drakonische und repressive Gesetze nicht von Richtern, sondern nur vom Parlament geändert werden dürfen. Dieses Argument ist vielleicht in bezug auf Ausländer im allgemeinen, nicht aber in bezug auf Flüchtlinge im besonderen. Mit der Unterzeichnung des Genfer Flüchtlingsabkommens von 1951⁶ und des Protokolls von 1967⁷ entschieden sich Regierungen, und nicht Richter, daß sie Flüchtlingen

Schutz bieten wollen. Australien ist dem Abkommen und dem Protokoll, die Vereinigten Staaten nur dem Protokoll beigetreten.⁸

Auch wenn die demokratischen Einwände danach nicht stichhaltig sind, gibt es das Argument, daß Einwanderungspolitik kein juristisches Thema sei. Dieses Argument lautet: Die Richter sollen nicht die Macht haben, auf der Basis einer Bill of Rights Einwanderungsfragen zu entscheiden. Solche Fragen seien grundsätzlich politischer Natur. Sie gehörten zum Kern der Identität des Nationalstaates. Insofern sei die Entscheidung einer Regierung, einen Ausländer einreisen zu lassen, wie eine Einladung. Der Ausländer komme als „Gast“ mit Bewilligung des Staates.⁹ Ausländer bewerben sich um das Privileg, einreisen zu dürfen. Sie hätten aber kein Recht darauf,¹⁰ und die Entscheidung, ob sie eingeladen werden oder nicht, solle die Regierung treffen. Wie mit dem Demokratieargument gibt es starke Gründe, warum dieses Argument nicht auf Flüchtlinge paßt. Wenn ein Flüchtling verfolgt wird, geht es um mehr als nur ein Privileg, einreisen zu dürfen. Nach dem Genfer Flüchtlingsabkommen stehen Flüchtlingen auch Rechte zu. Unter anderem dürfen sie nach Art. 33 unter den dort beschriebenen Umständen an der Grenze nicht zurückgewiesen werden (non-refoulement), was ihnen eine Art Recht auf Einreise gibt.¹¹ Diese Verpflichtungen haben die Vertragsstaaten des Abkommens anerkannt.

⁵ Jeremy Waldron, *A Right-Based Critique of Constitutional Rights*, in: *Oxford Journal of Legal Studies* 19 (1999), S. 18-51.

⁶ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, 189 UNTS 150; BGBl. 1953 II, S. 560.

⁷ Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, 606 UNTS 267; BGBl. 1969 II, S. 1294.

⁸ In Kraft getreten sind die Verträge für Australien am 22. April 1954 und 13. Dezember 1973 respektive, ATS 1954 Nr. 5 und 1973 Nr. 37, und das Protokoll für die USA am 1. November 1968, 19 UST 6223, 6257.

⁹ United States Supreme Court, *Matthews ./. Diaz*, 426 US 67, 80 (1976).

¹⁰ United States Supreme Court, *Landon ./. Plasencia*, 459 US 21, 32 (1982).

¹¹ Hierzu z.B. *Guy S. Goodwin-Gill*, *The Refugee in International Law*, 2. Aufl. 1996, S. 121ff. und 332ff.

III. Australien

Die Behandlung der Flüchtlinge durch die australische Regierung wirft Fragen zu einer ganzen Reihe von Menschenrechten auf,¹² von denen nur die folgenden drei Rechte in diesem Artikel diskutiert werden: das Recht auf Freiheit und das Verbot willkürlicher Haft (1.); angemessene und menschenwürdige Haftbedingungen (2.); und das Recht auf einen Anwalt (3.).

1. Haft und das Recht auf Freiheit

a. Gesetzliche Haft

Die Inhaftierung von Flüchtlingen ohne Visum ist in Australien obligatorisch. Diese Art der Haft könnte als Verletzung des Rechts auf Freiheit gelten, als Beraubung eines grundsätzlichen Menschenrechts (Art. 9 Abs. 1 Zivilpakt¹³). Gleichwohl ist auch den Vereinten Nationen bewusst, daß eine kürzere Haft von Flüchtlingen nötig sein kann, um die Anträge der Flüchtlinge zu bearbeiten.¹⁴ Menschenrechtsaktivisten fordern demgegenüber, daß das im Migration Act niedergelegte Recht der australischen Regierung, Flüchtlinge zu verhaften, Grenzen haben sollte. Die meisten Fälle vor australischen Gerichten beziehen sich auf Aspekte der Habeas-Corpus-Akte.

Die erste große Klage gegen die australische Regierung auf Grund ihres obligatorischen Haftregimes für Flüchtlinge wurde

von *Chu Kheng Lim* eingelegt.¹⁵ In diesem abgelehnten Fall argumentierte der Vertreter des Flüchtlings *Lim*, daß dessen Haft ohne Haftbefehl und ohne Anklage illegal gewesen sei. Aufgrund der Gewaltenteilung in der australischen Verfassung sei die Verhängung von Haft ausschließlich eine richterliche Kompetenz, und könne nicht von der Legislative oder Exekutive ausgeübt werden.¹⁶ Dieses Argument wurde vom obersten Gericht Australiens, dem High Court, nicht akzeptiert. Das Gericht fand, daß ein Teil des *Migration Act*, der die Entlassung „gewisser Menschen“ aus der Haft verbot, nur in Bezug auf Bürger und Einwohner Australiens verfassungswidrig wäre. Aber für Ausländer biete die Verfassung in diesem Fall keinen Schutz.¹⁷ Der High Court kam zu dem Ergebnis, daß Art. 51 (xix) der Verfassung, der die Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf Einwanderung und Ausländer regelt, mit dem Migration Act umgesetzt und die Exekutive ermächtigt sei, einen Ausländer in Haft zu behalten, bis er abgeschoben werden könne.¹⁸ Die Entscheidung im Fall *Lim* lief darauf hinaus, daß Art. 51 (xix) der Verfassung ohne Beschränkungen von der Regierung ausgeübt werden durfte.

Trotz dieser Entscheidung ging das Gericht davon aus, daß ein inhaftierter Flüchtling seine Haft grundsätzlich selbst beenden könne.¹⁹ Nach dieser Logik hat sich ein Flüchtling, der ohne Visum nach Australien kommt, „entschieden“, in Haft zu bleiben, bis sein Antrag bearbeitet worden ist. Falls aber ein Flüchtling den Staat darum bittet, ausreisen zu dürfen, und seine Bitte abgelehnt wird, so hat seine Haft Strafcha-

¹² Siehe z.B. die Abschließenden Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses zu Australien vom 28. Juli 2000, UN-Dok. A/55/40 (2000), Nr. 498-528.

¹³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534. So auch High Court of Australia, *Williams v. the Queen*, 161 CLR 278 (1986), Mason und Brennan JJ, S. 292; High Court of Australia, *Kioa v. West*, 159 CLR 550 (1985), Deane J, S. 631.

¹⁴ So beispielsweise der Bericht der Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission zu willkürlicher Verhaftung, UN-Dok. E/CN.4/2000/4, Annex II (1999), wo allerdings Voraussetzungen für die Verhängung, Dauer und Bedingungen der Haft benannt werden.

¹⁵ High Court of Australia, *Chu Kheng Lim v. Minister for Immigration, Local, Government and Ethnic Affairs*, 176 CLR 1 (1992).

¹⁶ High Court of Australia, *R v. Davidson*, 90 CLR 353 (1954), S. 368.

¹⁷ *Lim* (Fn. 15), Brennan, Deane and Dawson JJ S. 29.

¹⁸ High Court of Australia, *Koon Wing Lau v. Callwell* (80 CLR 533, 1949).

¹⁹ *Lim* (Fn. 15), McHugh J S. 72.

rakter.²⁰ Diese Haft könnte im Prinzip insofern verfassungswidrig sein, als die Exekutive für die Verhängung von Strafmaßnahmen keine Kompetenz hat, denn dies wäre gegen das Prinzip der Gewaltenteilung der australischen Verfassung.²¹

Genau dieses Argument wurde im Fall *Al Masri* geprüft.²² Das zuständige Gericht auf der Länderebene, der Full Federal Court, hat entschieden, daß der *Migration Act* die Exekutive nicht dazu ermächtigt, einen Flüchtling auf unbestimmte Zeit in Haft zu halten. Im *Migration Act* steht, daß einem Flüchtling, der das Ministerium bittet, ausreisen zu dürfen, dies „so bald wie möglich“ erlaubt werden sollte. Trotz seiner wiederholten Bitte um Ausreise blieb *Al Masri* aber fünf Monate lang im Woomera Flüchtlingslager. Das Gericht befand, daß *Al Masri* nicht „so bald wie möglich“ entlassen worden war. Insofern war seine Haft rechtswidrig.

Die Entscheidung wurde von Menschenrechtsaktivisten als großer Sieg über die obligatorische Inhaftierung angesehen. Aber er war nur kurzlebig. Im Juli 2004 hat der High Court das *Al-Masri*-Urteil aufgehoben. Im Fall *Al-Kateb*, ein Fall, der sich mit den gleichen Fragen wie der Fall *Al Masri* befaßte, befand das Gericht, daß die australische Verfassung nicht einmal in diesem engen Rahmen Flüchtlinge gegen durch die Exekutive verhängte Haft schützen könne.²³ Die Urteilsbegründung der Mehrheit des Gerichts war, daß die australische Verfassung ohne eine Bill of Rights Flüchtlingen nicht den gleichen Schutz wie die amerikanische Verfassung bieten könne.²⁴ Diese Entscheidung zeigt die Schwäche des Rechts auf Freiheit von Flüchtlingen in Australien.

²⁰ *Lim* (Fn. 15), McHugh J S. 72.

²¹ *Lim* (Fn. 15).

²² Federal Court of Australia, *Minister for Immigration, Multicultural and Ethnic Affairs ./. Al Masri*, FCAFC 70 (2003).

²³ High Court of Australia, *Al-Kateb ./. Godwin*, HCA 37 (2004)

²⁴ *Al-Kateb* (Fn. 23), McHugh J S. 73.

b. Inhaftierung auf Befehl der Exekutive

Die nächste Frage ist, ob die Exekutive auf der Basis ihrer Prärogativkompetenz Flüchtlinge verhaften darf, also ohne daß eine gesetzliche Grundlage hierfür besteht. Traditionellerweise ging man davon aus, daß die Exekutive kein Recht dazu habe, Bürger wie auch Nicht-Bürger zu verhaften, ohne zuerst durch ein Gesetz dazu ermächtigt zu werden.²⁵ Im Jahre 2001 wurde diese Regel im Urteil *Minister for Immigration and Multicultural Affairs ./. Vadarlis*²⁶ (sog. Tampa Fall) aber in Frage gestellt. In diesem weltweit beachteten Fall benutzte die australische Exekutive ihre Prärogativkompetenz, um 433 Flüchtlingen auf dem norwegischen Schiff „Tampa“ und später auf der australischen HMAS Manooora festzuhalten. Insgesamt waren die Flüchtlinge mehr als zwei Wochen lang auf den zwei Schiffen in Haft. Das australische Gericht befand, daß auf Grund der australischen Verfassung die Exekutive dazu ermächtigt war, die Flüchtlinge festzuhalten, ohne ihre Anträge auf Asyl zu bearbeiten und ohne sie abzuschicken.²⁷ Gemäß dem Gericht könne die Prärogativkompetenz „für gute oder schlechte Gründe benutzt werden. Das habe das Gericht nicht zu entscheiden.“²⁸ Der Tampa Fall zeigt, wie schwierig es ohne eine Bill of Rights für Gerichte sein kann, Entscheidungen zur Migration zu treffen. Dies kann zur Folge haben, daß sich die Judikative der Exekutive unterordnet.

2. Angemessene und menschenwürdige Haftbedingungen

Haftbedingungen unterliegen menschenrechtlichen Anforderungen; so bestimmt Art. 10 Abs. 1 Zivilpakt, daß jeder, dem

²⁵ *Lim* (Fn. 15), Brennan, Deane und Dawson JJ S. 19, Mason CJ S. 13 und McHugh J S. 63.

²⁶ Federal Court of Australia, *Minister for Immigration and Multicultural Affairs ./. Vadarlis*, FCA 1329 (2001).

²⁷ *Vardarlis* (Fn. 26), French J Nr. 114, Beaumont J Nr. 181-198.

²⁸ *Vardarlis* (Fn. 26), French J S. 192.

seine Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt werden muß.

Die Zustände in den australischen Flüchtlingslagern wurden von den Medien²⁹, australischen Oppositionsparteien³⁰ und Interessenverbänden³¹ kritisiert. Gemäß diesen glaubwürdigen Quellen werden Flüchtlinge von Beamten mißhandelt. Sie erhalten unangemessene Nahrung und medizinische Behandlung. Sie werden nur unzureichend über ihre Rechte aufgeklärt. Proteste werden unterdrückt und „störrische“ Flüchtlinge werden in Einzelhaft gesetzt. Dies führt nicht selten zu Selbstmordversuchen, und es gibt nicht genügend Hilfsmaßnahmen und Betreuung, um das alles zu vermeiden.³² Wenn diese Berichte wahr sind, findet in den Lagern fast täglich eine ganze Reihe von Menschenrechtsverletzungen statt. Das Recht auf adäquate Wohnstandards³³, das Versammlungsrecht³⁴ und die Meinungsfreiheit³⁵ werden verletzt.

Bis heute war keine Beschwerde, die sich gegen diese Zustände richtete, erfolgreich. Der Beauftragte für Menschenrechte und Gleichstellungspolitik (Human Rights and Equal Opportunity Commissioner, HREOC) argumentiert in einem Bericht über die Behandlung eines Jungen im Flüchtlingslager Woomera, daß der Minister für Einwanderungspolitik seine Sorgspflicht für das Kind verletzt habe. In diesem Fall litt das Kind auf Grund seiner Haft und der daraus folgenden Trennung von seiner Familie unter extremen psychischen Problemen.³⁶ Der Beauftragte empfahl dem Ministerium, der Familie des Kindes USD 70.000 Schadenersatz zu bezahlen.³⁷ Die Empfehlung wurde vom Minister für Einwanderungspolitik nicht angenommen. Da der HREOC kein Gericht ist, kann die Empfehlung auch nicht durchgesetzt werden.³⁸ Dieser Fall wurde 2003 von den Eltern des Kindes vor das Familiengericht gebracht und war erfolgreich. Aus formalen Gründen wurde die Entscheidung aber in dem selben Jahr von dem High Court wieder aufgehoben.³⁹

Ein anderer Fall, in dem Haftbedingungen hätten thematisiert werden können, kam nicht mehr vor Gericht, weil der Kläger vorher verstorben war. Die Einzelhaft von *Mohammed Saleh* im Flüchtlingslager Port Headland und die darauf folgende Verweigerung medizinischer Hilfe, als er in der Einzelhaft krank geworden war, hatten vermutlich zu seinem Ableben beigetra-

²⁹ Four Corners (Fn. 3).

³⁰ *Bob Brown*, High Court rulings show that detention regime is wrong, 6. August 2004, The Australian Greens Online, www.greens.org.au/mediacentre/mediareleases/senatorbrown/0608/view?searchterm=conditions%20in%20detention (7. Februar 2005).

³¹ *HREOC*, Those who've come across the seas (1997), www.hreoc.gov.au/human_rights/asylum_seekers/index.html#seas (31. Januar 2005); *Commonwealth Ombudsman*, Report of an Own Motion Investigation into the Department of Immigration and Multicultural Affairs' Immigration Detention Centre, März 2001, www.comb.gov.au/publications_information/Special_Reports/IDCMarch1.pdf (31. Januar 2005)

³² Four Corners (Fn. 3).

³³ Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

³⁴ Art. 21 Zivilpakt; Art. 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19.

³⁵ Art. 19 Zivilpakt; Art. 19 AEMR.

³⁶ *HREOC*, Report of an inquiry into a complaint by Mr Mohammed Badraie on behalf of his son Shayan regarding acts of practice of the Commonwealth of Australia (the Department of Immigration and Multicultural Affairs), HREOC Report No. 25 (2002), Nr. 9.3, 9.5 und 9.7, abrufbar unter: www.hreoc.gov.au/human_rights/human_rights_reports/hrc_25.html (15. März 2005).

³⁷ *HREOC*, aaO.

³⁸ High Court of Australia, *Brandy* ./ *Human Rights and Equal Opportunity Commission*, 183 CLR 245 (1995).

³⁹ High Court of Australia, *Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* ./ *B*, HCA 20 (2004).

gen.⁴⁰ Dr. John Cameron, Anwalt bei der gerichtlichen Untersuchung der Todesursache, war der Ansicht, daß die Haftbedingungen von Saleh als Strafe angesehen werden müßten und deswegen verfassungswidrig seien.

3. Recht auf einen Anwalt

Das Recht auf einen Anwalt für Häftlinge ist ebenfalls völkerrechtlich anerkannt.⁴¹ 1996 wurde der Migration Act gezielt dahingehend geändert, daß Beamte nicht mehr der Pflicht unterliegen, Flüchtlinge über dieses Recht zu informieren.⁴² Weiter dürfen Flüchtlinge im für Flüchtlingsfragen zuständigen Gericht (Refugee Review Tribunal) keine Prozeßvertretung haben⁴³ und nur in ganz seltenen Fällen gibt es Rechtsmittel gegen Verfahrensfehler vor diesem Gericht.⁴⁴ Die Ablehnung des Rechts auf Prozeßvertretung wurde vom Ausschuß des australischen Senats für verfassungsrechtliche Fragen heftig kritisiert.⁴⁵ Diese Kritik wurde von der Regierung aber nicht aufgenommen. Die Situation zeigt wieder einmal den geringen Schutz der Rechte von Flüchtlingen in Australien. Ihr Rechtsstatus kann durch die

kann durch die Legislative sehr schnell geändert werden.

IV. Die Vereinigten Staaten von Amerika

Angesichts des mangelhaften Schutzes von Flüchtlingen vor Menschenrechtsverletzungen in Australien ist es angebracht zu fragen, ob eine „Bill of Rights“ einen Unterschied machen würde. Aus diesem Grund ist ein Vergleich der australischen Situation mit derjenigen in den Vereinigten Staaten angebracht, die eine erprobte „Bill of Rights“ hat. Wenn dieses Instrument Flüchtlingen mehr Schutz bietet als das Gewohnheitsrecht allein, haben wir ein Argument für eine „Bill of Rights“ auch in Australien – speziell für Flüchtlingsfragen.

Es gibt einige Gründe, warum ein Vergleich zwischen Australien und den USA fruchtbar gemacht werden kann. Beide Länder haben eine ähnliche Geschichte von Einwanderung mit Epochen von Ausländerfeindlichkeit und kulturellem Puritanismus. Beide Länder hatten einen großen Zustrom von Flüchtlingen in den letzten zwanzig Jahren – in Australien begann es mit Flüchtlingen aus den Südostasienskriegen in den siebziger Jahren. In den USA kamen die Flüchtlinge aus Kuba und Haiti Anfang der neunziger Jahre. Schließlich stellt in beiden Ländern das privat organisierte Gefängniswesen einen Grund vieler Menschenrechtsverletzungen dar.

In der Rechtswissenschaft zum verfassungsrechtlichen Schutz von Ausländern in den Vereinigten Staaten unterscheidet man zwischen „abschiebbaren“ und „ausschließbaren“ Ausländern. Abschiebbare Ausländer sind diejenigen, die mit einem Visum in die USA eingereist sind, die aber abgeschoben werden können, z.B. weil sie in relevanter Weise straffällig geworden sind.⁴⁶ Ausschließbare Ausländer sind diejenigen Ausländer ohne Visum, die einreisen wollen, aber das noch nicht gemacht haben.⁴⁷ Dazu zählen Flüchtlinge, die an

⁴⁰ Insight, Mohammed and Juliet - A Modern Tragedy, SBS, 8. Mai 2003, 19.30 Uhr, auch abrufbar unter: www6.sbs.com.au/insight/archive.php3?daysum=2003-05-08# (7. Februar 2005).

⁴¹ Art 14 Zivilpakt; Grundsätze 13, 15, 17 und 18 des Grundsatzkatalogs für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen, Resolution 43/173 der UN-Generalversammlung vom 9. Dezember 1988, UN-Dok. A/RES/43/173, Annex.

⁴² Migration Act 1958 (Fn. 1), s193(2). Migration Legislation Amendment Act (No. 2) 1996.

⁴³ High Court of Australia, *Re Refugee Review Tribunal ./. Ex parte H*, HCA 28 (2001), Nr. 28.

⁴⁴ Migration Amendment (Procedural Fairness) Act 2002 (Cth), 4, 2422B; F, s127A; 5, s357A; E, s118.

⁴⁵ *Senate Legal and Constitutional References Committee*, A Sanctuary Under Review: An Examination of Australia's Refugee and Humanitarian Determination Processes, Juni 2000, abrufbar unter: www.aph.gov.au (1. Februar 2005).

⁴⁶ Siehe Immigration and Nationality Act (INA), § 237 (a)(2); 8 USC 1227.

⁴⁷ INA (Fn. 46), § 101(a)(13).

der Küste aufgegriffen und in das Land gebracht werden, um ihren Antrag auf Asyl zu stellen,⁴⁸ und Ausländer, die illegal in die USA eingereist sind.⁴⁹ Da die Situation von ausschließbaren Ausländern der Situation von Flüchtlingen in Australien am ähnlichsten ist, beschränke ich mich hier auf diese zweite Gruppe.

Bis vor kurzem bekamen ausschließbare Flüchtlinge gemäß der amerikanischen Verfassung keinen Schutz. Die Gerichte waren gegenüber der Regierung sehr rücksichtsvoll, was in der so genannten „Doktrin der unbeschränkten Vollmacht“ Ausdruck fand. Gemäß dieser Doktrin besitzt allein die Regierung die Kompetenz, Ausländer abzuschicken oder in das Land zu lassen.⁵⁰ Diese Doktrin wurde vom Supreme Court im Fall *Zadvydas*⁵¹ in Frage gestellt. Die Bedeutung dieses Falles für die drei genannten Arten von Menschenrechtsverletzungen wird folgend untersucht.

1. Haft und das Recht auf Freiheit

Nach dem Fünften und Vierzehnten Zusatz (Amendment) zur amerikanischen Verfassung darf ohne ein ordentliches Gerichtsverfahren niemand seiner Freiheit beraubt werden. Diese Regel gilt für „jede Person“. Bürger konnten im Fall eines Freiheitsentzuges einen Haftprüfungsantrag (writ of habeas corpus) stellen.⁵² Auf Grund der „Doktrin der unbeschränkten Vollmacht“ galten ausschließbare Ausländer allerdings nicht als „Personen“.⁵³ Da sie „vor der

Grenze gestoppt worden sind“,⁵⁴ befanden sich ausschließbare Ausländer nicht innerhalb der territorialen Reichweite der Verfassung. Diese Vorgehensweise zeigt, wie einige Rechtswissenschaftler angedeutet haben⁵⁵, den Umgang der Gerichte mit der Interpretation der Grenzen des Nationalstaates.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich der Oberste Gerichtshof langsam von der Striktheit der Doktrin zurückgezogen. Im Fall *Plyler* hat das Gericht entschieden, daß „ein Ausländer im alltäglichen Sinn sicherlich auch eine ‚Person‘ ist.“⁵⁶ Seit *Zadvydas* genießen auch Ausländer Schutz unter dem Fünften und dem Vierzehnten Zusatz. In diesem Fall entschied das Gericht, daß abschiebbare Ausländer ein Recht auf rechtliches Gehör haben, falls sie sich in Haft befinden und ihre Abschiebung unwahrscheinlich ist.⁵⁷ Gemäß dem Obersten Gerichtshof sollte ein Ausländer in einem solchen Fall nicht länger als sechs Monate in Haft gehalten werden, es sei denn, die Regierung legt Beweise vor, weshalb eine längere Haft erforderlich ist.⁵⁸ Im Vergleich zu dem australischen High Court im *Lim*-Fall fand der Supreme Court, daß auch Einwanderungsgesetze „verfassungsrechtlichen Grenzen unterworfen sind.“⁵⁹

Welchen Schutz gibt es aber für ausschließbare Ausländer, die entweder illegal in die Vereinigten Staaten eingereist sind und verhaftet wurden oder gar noch nicht eingereist sind? *Zadvydas* wohnte seit 1964 legal in den USA. Er wurde abschiebbar und schließlich abgeschoben wegen be-

⁴⁸ United States Supreme Court, *Shaughnessy ./. United States ex rel Mezei*, 345 US 206, 212-213 (1953).

⁴⁹ Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (1996) § 302 (a).

⁵⁰ *Shaughnessy* (Fn. 48), S. 210.

⁵¹ United States Supreme Court, *Zadvydas ./. Davis*, 121 S.Ct. 2491 (2001).

⁵² United States Supreme Court, *United States ./. Salerno*, 481 US 107 S.Ct. 2095 (1987).

⁵³ United States Supreme Court, *Fiallo ./. Bell*, 430 US 787, 792 (1977).

⁵⁴ *Shaughnessy* (Fn. 48), S. 215.

⁵⁵ *Ruth Rubio-Marín*, Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States, 2000, S. 139. *Alexander Aleinikoff*, Semblances of Sovereignty: The Constitution, the State and American Citizenship, 2002, S. 151-181.

⁵⁶ United States Supreme Court, *Plyler ./. Doe*, 457 US 202, 210 (1982).

⁵⁷ *Zadvydas* (Fn. 51).

⁵⁸ *Zadvydas* (Fn. 51), S. 701.

⁵⁹ *Zadvydas* (Fn. 51), S. 695.

stimmter strafbarer Handlungen.⁶⁰ Im März 2003 befand ein Gericht auf Länderebene, daß auch ausschließbare Ausländer den Schutz der *Zadvydas* Entscheidung genießen könnten.⁶¹ Deswegen waren die neun Jahre Haft zweier Flüchtlinge verfassungswidrig. Der Supreme Court hat eine Berufung der Regierung gegen dieser Entscheidung abgelehnt.⁶² Die Tatsache, daß der Supreme Court die Entscheidung des unteren Gerichtes nicht aufgehoben hat, deutet an, daß für alle Ausländer eine Haft von mehr als sechs Monaten in diesem Zusammenhang im Prinzip verfassungswidrig ist.

2. Angemessene und menschenwürdige Haftbedingungen

Die Inhaftierung von ausschließbaren Ausländern ist in den Vereinigten Staaten nicht obligatorisch wie in Australien. Viele Flüchtlinge werden vorläufig entlassen, während ihr Asylantrag bearbeitet wird. Diejenigen aber, die sich in Haft befinden, müssen oftmals nachfolgend beschriebene Haftbedingungen ertragen. Das Essen ist dürftig.⁶³ Kinder werden einer Leibesvisitation unterzogen.⁶⁴ Männer, Frauen und Kinder teilen die gleichen Räume.⁶⁵ In einem Zentrum in New Jersey gab es gewalttätige Übergriffe.⁶⁶ In einem anderen Fall hat ein Beamter einen Häftling unabsicht-

lich getötet, als er ihm mit einer Waffe einen Stoß versetzt hat.⁶⁷

Nach *Taylor* sind die Zustände in den Flüchtlingszentren „ähnlich – und ab und zu schlimmer – als die Zustände, die in der Kerkerhaft von Kriminellen vorherrschen.“⁶⁸ Welchen Schutz bietet die amerikanische Verfassung den Flüchtlingen gegen solche Zustände in der Haft?

Da Flüchtlinge keine Strafgefangene sind, bietet ihnen der Achte Zusatz der Verfassung, der grausame Bestrafung von Straftätern verbietet, keinen Schutz.⁶⁹ Flüchtlinge können nach dem Fünften Zusatz verwahrt werden. Der Schutz durch diesen Zusatz ist begrenzt, aber dies ändert sich langsam. Am Anfang hat die Doktrin der unbeschränkten Vollmacht so gewirkt, daß ausschließbare Ausländer gegen die Regierung keine Klage über die Haftbedingungen anstrengen konnten.⁷⁰ Langsam aber wurde diese Vorgehensweise in Frage gestellt. Im Fall *Lynch* befand das Gericht, daß „böartige Verhängung grausamer Behandlung“ und „krasser körperlicher Mißbrauch“ gegen den Fünften Zusatz verstoßen würden.⁷¹ Ausländer dürfen nicht von Beamten mißbraucht werden⁷² und medizinische Behandlung darf nicht vorenthalten werden – mindestens nicht in gravierenden Fällen.⁷³ Insofern hätte ein Flüchtling in der gleichen Lage wie Herr *Saleh* bei einer Klage zum Fünften Zusatz gute Chancen. Es ist aber immer noch nicht

⁶⁰ *Zadvydas* (Fn. 51), S. 684.

⁶¹ United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, *Mario Rosales-Garcia ./. Holland*, 322 F. 3d 386 (2003).

⁶² United States Supreme Court, *Snyder ./. Rosales-Garcia*, 539 US 941, 123 S.Ct. 2607 (2003).

⁶³ United States District Court of Chicago, *Imasuen ./. Moyer*, No. 91-C-5425 (1995).

⁶⁴ United States Court of California, *Flores ./. Meese*, 681 F. Supp. 655 (1988).

⁶⁵ *American Civil Liberties Union*, Detention of Undocumented Aliens, 1990, S. 56-60.

⁶⁶ *Immigration and Naturalization Service, U.S. Department of Justice*, Interim Report: The Elizabeth, New Jersey, Contract Detention Facility operated by ESMOR Inc., 1995.

⁶⁷ *Margaret H. Taylor*, Detained Aliens Challenging Conditions of Confinement and the Porous Border of the Plenary Power Doctrine, *Hastings Constitutional Law Quarterly* 22 (1995), S. 1087-1158 (S. 1147).

⁶⁸ *Margaret H. Taylor* (Fn. 67), S. 1113.

⁶⁹ United States Supreme Court, *Ingraham ./. Wright*, 430 US 651, 671-672 (1977).

⁷⁰ *Shaughnessy* (Fn. 48).

⁷¹ United States Court for California, *Wang ./. Reno*, 837 F. Supp. 1506, 1550 (1993).

⁷² United States Court of Appeals for the Fifth Circuit, *Lynch ./. Cannatella*, 810 F.2d 1363 (1987).

⁷³ United States District Court for the Eastern District of New York, *Haitian Ctrs. Council ./. Sale*, 823 F. Supp. 1028, 1038 (1993).

leicht, eine solche Klage erfolgreich durch zu bringen. Inadäquate medizinische Behandlung im Allgemeinen oder die Überfüllung der Zelle alleine sind nicht genug, um als Verletzung dieses Rechts anerkannt zu werden.⁷⁴ Außerdem muß der Vorsatz des Beamten hierfür nachgewiesen werden.⁷⁵ Trotz dieser Einschränkungen ist die Fortentwicklung des amerikanischen Rechts durch die Rechtsprechung wichtig. Dazu könnte die Entscheidung im Fall *Zadvydas* eine positive Wirkung auf zukünftige Klagen wegen unangemessener Haftbedingungen haben.

3. Das Recht auf einen Anwalt

Alle abschiebbaren Ausländer haben ein Recht auf einen Anwalt gemäß dem Fünften Zusatz der Verfassung.⁷⁶ In Bezug auf dieses Recht sind die Gerichte gegenüber der Regierung nicht so rücksichtsvoll gewesen wie bei den beiden oben behandelten Rechtsfragen. Der Grund dafür könnte sein, daß dies nur ein verfahrenstechnisches Recht ist. Insofern wird es als weniger politisch angesehen. Dieses verfassungsmäßige Recht enthält aber kein Recht darauf, daß der Staat für die Prozeßvertretung bezahlt,⁷⁷ sondern nur, daß Ausländer über ihr Recht informiert werden müssen.

Befindet sich ein Ausländer noch nicht innerhalb der Vereinigten Staaten, hat er überhaupt kein Recht auf einen Anwalt.⁷⁸ In dem Fall *Haitian Refugee Centre* hat die Menschenrechtsgruppe HRC eine Klage gegen Präsident *Reagan* eingereicht. In einer Situation, welche der Tampa-Krise sehr

gleichet, hat *Reagan* eine Rechtsverordnung benutzt, um Schiffe mit haitianischen Flüchtlingen vor der Küste von Florida fest zu halten. Aufgrund dieser Rechtsverordnung wurden die Anträge auf Asyl auf den Schiffen bearbeitet und die Flüchtlinge wurden sofort nach Haiti zurückgeschickt. HRC argumentierte, daß Anhörungen der Flüchtlinge auf See verfassungswidrig waren, da die Flüchtlinge ihr Recht auf einen Anwalt nicht einlösen konnten. Das Gericht hat dieses Argument abgelehnt und fand, daß die Rechte der Flüchtlinge an der Grenze enden und nicht darüber hinaus Geltung haben. Diese Entscheidung datiert aber von 1992 – also noch bevor die Doktrin der unbeschränkten Vollmacht in Frage gestellt worden ist.

V. Schlußfolgerung: Pro oder contra eine Bill of Rights in Australien?

Der kurze Vergleich zwischen Australien und den USA deutet an, daß eine Bill of Rights Flüchtlingen mehr Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen bieten könnte als das übliche Gewohnheitsrecht. Diese Schlußfolgerung basiert aber auf der neueren amerikanischen Rechtsprechung, die ausschließbaren Ausländern Rechte zuspricht, die Hoffnung für deren Zukunft bringen.

Die amerikanische Rechtsprechung deutet an, daß Flüchtlinge in der Situation, da ihr Antrag auf Asyl abgelehnt worden ist und sie nicht abgeschoben werden können, ein allgemeines Recht auf Freiheit haben. Es gibt zudem ein Recht auf Schutz vor „gravierendem körperlichen Mißbrauch“ in Haft und ein generelles Recht auf einen Anwalt für Flüchtlinge innerhalb der Vereinigten Staaten. Das Recht eines Flüchtlings auf Freiheit, angemessene Haftverhältnisse und Zugang zu einem Anwalt sind in den Vereinigten Staaten besser geschützt als in Australien. Das Argument für eine Bill of Rights in Australien ist am stärksten in bezug auf das Recht auf Freiheit. Der Fall *Al-Kateb* zeigt, wie fragil Rechte in Australien sind. Richter *McHugh* unterschied den Fall *Al-Kateb* explizit vom

⁷⁴ United States Court of Appeals for the Eleventh Circuit, *Adras ./. Nelson*, 917 F.2d 1552 (1990).

⁷⁵ United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, *Wilson ./. Seiter*, 501 US 294 (1991).

⁷⁶ United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, *Aguilera-Enriquez ./. INS*, 516 F.2d 565 (1975).

⁷⁷ United States Supreme Court, *Ardestani ./. INS*, 112 S.Ct. 515 (1991).

⁷⁸ United States Court of Appeals for the Eleventh Circuit, *Haitian Refugee Centre ./. James Baker et al*, 953 F.2d 1948 (1992).

Fall *Zadvydas*, genau weil Australien keine Bill of Rights hat.⁷⁹ Es ist schwierig, die Rechtsprechung über Haftbedingungen zu vergleichen, da es in Australien nur einige wenige entschiedene Fälle hierzu gibt. Man könnte aber argumentieren, daß dies so ist, weil die Chancen für eine erfolgreiche Klage sehr gering sind. Die Gesetzesverschärfung im Migration Act, der Flüchtlingen das Recht auf einen Anwalt verbietet, wäre bei einer vorhandenen Bill of Rights in Australien nicht möglich.

Eine Bill of Rights ist natürlich kein Allheilmittel. Theoretisch und organisatorisch ist eine Bill of Rights keine einfache Lösung. Bei einer Bill of Rights kommt es aber auch immer auf die Richter an, die sie anzuwenden haben. Trotz dieser Einschränkung sieht es nach dem Vergleich Australiens mit den Vereinigten Staaten aber so aus, als ob eine Bill of Rights den Richtern eine stabilere Basis geben könnte, Recht zu sprechen, als das herkömmliche Gewohnheitsrecht dies vermag. Es gibt natürlich einige theoretische Hindernisse, die zuerst überwunden werden müssen: Wie in Teil I diskutiert, sind die demokratischen und juristischen Argumente gegen eine Bill of Rights stark. Ungeachtet dieser Kritik aber gibt es ein sehr gutes Argument, warum eine Bill of Rights Flüchtlingen besseren Schutz bieten könnte: Flüchtlinge haben in dem Land, in dem sie Asyl beantragen, kein Wahlrecht. Und „die Interessen von denjenigen ohne Wahlrecht zählen nicht viel im politischen Prozeß.“⁸⁰ Es ist erforderlich, daß wir die Rechte von Flüchtlingen über eine andere Basis als Gesetzesreformen bewahren können.

⁷⁹ *Al-Kateb* (Fn. 23), S. 53.

⁸⁰ *Rogers Brubaker*, Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis, in: *International Sociology* 5 (1990), S. 379-407.

Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof

Astrid Radunski

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Gründung und Zielsetzungen der OAU
3. Das Vermächtnis der OAU
4. Der Übergang von der OAU zur AU
5. Aufbau und Organe der AU
6. Einschätzung der AU
7. Die Banjul-Charta und die Afrikanische Menschenrechtskommission
8. Der Weg zu einem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof
9. Zusammensetzung, Funktionen und Einschätzung des Gerichtshofs
10. Das Verhältnis zur Afrikanischen Menschenrechtskommission

1. Einleitung

Das Bestreben Afrikas, sich durch verbesserte Zusammenarbeit, nachhaltige Entwicklung und die Übernahme von mehr Eigenverantwortung die ihm zukommende Rolle in der Weltpolitik einzunehmen, wird durch die Afrikanische Union (AU) verkörpert.¹ Mit hehren Zielen wurde die kontinentweite Organisation im Jahr 2002 in Südafrika gegründet und löste damit ihre

¹ Vgl. Präambel und Art. 3 (j) der Gründungsakte der Afrikanischen Union (Constitutive Act of the African Union; AU-Gründungsakte) vom 11. Juli 2000; Teilübersetzung in: Internationale Politik 11/2001, S. 78-85. Dieses und die folgend weiter genannten OAU/AU-Dokumente sind abrufbar unter: www.africa-union.org (zuletzt besucht am 21. Januar 2005).

Vorgängerin, die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), ab. Es handelt sich bei der AU um ein sehr ambitioniertes Projekt, dessen Zukunftsaussichten sehr unterschiedlich beurteilt werden. *Alpha Oumar Konaré*, Vorsitzender der AU-Kommission, betont den neuen, an veränderte Rahmenbedingungen angepaßten Charakter der AU gegenüber ihrer Vorgängerorganisation: *"The African Union is not the former Organization of African Unity, they are completely different."*² Dieser Meinung wollen sich Kritiker der AU nicht anschließen und verweisen auf Defizite beim Übergang der OAU zur AU. *"The implicit assumption in the AU Treaty of a new quality of leadership in Africa is false. The truth is that the beautiful ones are not yet born."*³ Die großen Worte der afrikanischen Führungselite seien nichts weiter als Heuchelei.⁴ Fest steht, daß die junge Organisation erst noch beweisen muß, daß sie mehr ist als nur *"another bureaucracy with no real power to control some of the despots and corruption-riddled governments that plague the continent"*.⁵

² African Union not the Former OAU, says Konaré, AU Press Release No. 03/2004, 19. Januar 2004.

³ *Nsongurua J. Udombana*, Can the Leopard Change Its Spots? The African Union Treaty and Human Rights, in: *American University International Law Review* 17 (2002), S. 1177-1261 (S. 1257).

⁴ *Nsongurua J. Udombana*, The African Regional Human Rights Court: Modelling its Rules of Procedure, 2002 (The Danish Centre for Human Rights, Research Partnership 5/2002), S. 153.

⁵ African Union replaces OAU, The Hindu, 10. Juli 2002, abrufbar unter: www.thehindu.com/2002/07/10/stories/2002071001141400.htm (31. Januar 2005).

Der vorliegende Beitrag soll einen kurzen Einblick in die Geschichte von OAU und AU sowie eine Einschätzung der gewandelten Rolle der Organisation geben. Darüber hinaus sollen die jüngeren Entwicklungen im afrikanischen Menschenrechtssystem nachgezeichnet werden: Mit dem Inkrafttreten des Protokolls zur Einrichtung eines Afrikanischen Menschenrechtshofs⁶ vor einem Jahr am 25. Januar 2004 ist man der Beseitigung bestehender Defizite des Systems einen entscheidenden Schritt näher gekommen.

2. Gründung und Zielsetzungen der OAU

Die OAU⁷ wurde am 25. Mai 1963 auf der Konferenz Unabhängiger Afrikanischer Staaten in Addis Abeba gegründet. 30 der 32 zum damaligen Zeitpunkt unabhängigen Staaten Afrikas schlossen sich zusammen und wählten als Sitz der Organisation Addis Abeba, Äthiopien. Die übrigen zwei Staaten – Togo und Marokko – traten noch vor Ende desselben Jahres der OAU bei.⁸ In der Gründung fanden jahrzehntelange panafrikanische Bestrebungen Ausdruck, Menschen schwarzer Hautfarbe politisch zu organisieren, gegen ihre Diskriminierung in einer von Weißen beherrschten Welt zu protestieren und die staatliche Unabhängigkeit auf gesamtafrikanischer Ebene zu fördern.

Der Panafrikanismus, von dem auch viele Befreiungsbewegungen auf dem Kontinent

inspiriert waren, manifestierte sich in den in der OAU-Charta⁹ festgehaltenen Zielen (Art. 2). Förderung von Einheit und Solidarität der afrikanischen Staaten, Koordinierung und Intensivierung der Kooperation zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afrikanischen Völker sowie das Auslösen aller Formen des Kolonialismus in Afrika entsprachen der ideologischen Ausrichtung der Organisation. Gleichzeitig hinterließ jedoch auch die von den meisten afrikanischen Staaten erst in der jüngeren Geschichte vor der OAU-Gründung erlangte Unabhängigkeit von den Kolonialmächten ihre Spuren in der Charta. Es wurde die feste Entschlossenheit formuliert, die mühsam erkämpfte Freiheit zu sichern und zu konsolidieren sowie die territoriale Integrität und Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten zu verteidigen. Darüber hinaus wurde die Förderung der internationalen Kooperation unter Berücksichtigung der Charta der Vereinten Nationen (VN) und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ziel erhoben:

In ihrem Streben zur Erreichung ihrer Ziele hatten sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung folgender Prinzipien verpflichtet (Art. 3):

1. Aufrechterhaltung der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten;
2. Nichtintervention in die internen Angelegenheiten anderer Staaten;
3. Respekt für die Souveränität und territoriale Integrität anderer Staaten sowie für das unveräußerliche Recht zu unabhängiger Existenz;
4. Friedliche Lösung von Konflikten durch Verhandlung, Vermittlung, Schlichtung und Schiedsverfahren;
5. Uneingeschränkte Mißbilligung politischer Attentate in allen Formen sowie von subversiven Aktivitäten seitens Nachbarstaaten oder anderen Ländern;
6. Absoluter Einsatz für die Emanzipation der afrikanischen Territorien, die

⁶ Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights vom 9. Juni 1998, abgedruckt in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 58 (1998), S. 727-732; International Human Rights Reports 6 (1999), S. 891-897.

⁷ Ausführlich zur OAU Gino J. Naldi, *The Organization of African Unity, An Analysis of its Role*, 1989.

⁸ *Institute for Security Studies* (comp.), Profile: African Union (AU), o.J., www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/oau/OAUProfile.pdf (21. Februar 2005).

⁹ Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit vom 25. Mai 1963, abgedruckt z.B. in: Europa Archiv 1963 (18) D 314.

sich noch in kolonialer Abhängigkeit befinden;

7. Verfolgung einer von bestehenden politischen Blöcken unabhängigen Politik.

3. Das Vermächtnis der OAU

Auch wenn die OAU 1963 mit einer Zielsetzung ins Leben gerufen wurde, die über die Beseitigung des Kolonialismus weit hinausging, so hat sie sich in der Geschichte doch als Organisation positioniert, die im Bereich der Dekolonisierung ihre größten, manche würden sagen ihre einzigen Erfolge verzeichnen konnte. *“Critics say that throughout its 38 years the OAU has merely been a talking shop and a waste of money, while its supporters maintain that it has achieved its primary goal of African liberation.”*¹⁰ Zweifellos war der Kampf für Afrikas Unabhängigkeit von kolonialer Herrschaft eines der Hauptaktionsfelder der OAU. Zur Unterstützung des Befreiungskampfs noch abhängiger Territorien hat die Organisation diplomatische Hilfe aktiviert sowie finanzielle, militärische und logistische Hilfe für die Befreiungsbewegungen mobilisiert.¹¹ Insbesondere der geschlossene Kampf gegen die Apartheid in Südafrika wird als Erfolg gewertet.¹²

Der Einsatz für den antikolonialen Kampf hatte jedoch auch negative Folgen. Die OAU war primär auf die Mißbilligung des Mißbrauchs der Rechte von Afrikanern

durch Nicht-Afrikaner ausgerichtet. Der generelle Schutz *“of individual human rights against government abuse was not the motivating impulse behind the Charter. [...] It was not [...] meant to question the actions of African governments themselves vis-à-vis their own populations.”*¹³ Das Nichtinterventionsgebot war eine Regel, die als sakrosankt angesehen wurde und die die Beschäftigung mit vom Staat an der eigenen Bevölkerung begangenen Menschenrechtsverletzungen verhinderte.¹⁴ Die Beschäftigung der OAU mit diesem Thema sowie mit gewaltsamen innerafrikanischen Konflikten und deren Befriedung ist daher alles andere als eine Erfolgsgeschichte der Organisation.¹⁵

4. Der Übergang von der OAU zur AU

Mit der Befreiung Südafrikas vom Apartheidsregime in den neunziger Jahren war ein zentrales Ziel der OAU erreicht: Die afrikanischen Völker waren von der Unterdrückung befreit. Der OAU gehörten nunmehr 53 Staaten an, d.h. alle afrikanischen Staaten mit Ausnahme Marokkos waren Mitglied der Organisation. Marokko hatte die Gemeinschaft 1985 nach dem Beitritt der Westsahara aus politischen Gründen verlassen.

Im Jahr 1991 wurde auf einer Sitzung der OAU die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) gegründet.¹⁶ Von diesem

¹⁰ Mohammed Adow, African rights court's slow start, BBC NEWS, 25. Januar 2004, unter: news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3427155.stm (29. Januar 2005).

¹¹ Beispiele aus den siebziger Jahren sind die materielle und moralische Unterstützung für die Befreiungsbewegungen in Zimbabwe und Mosambik.

¹² In den achtziger Jahren hat die OAU verstärkt Druck auf den Westen ausgeübt, Sanktionen gegen das Apartheidsregime in Südafrika zu erlassen. Zum Kampf gegen die Apartheid siehe z.B. Jörn Rüsen/Hildegard Vörös-Rademacher (Hrsg.), *Südafrika, Apartheid und Menschenrechte in Geschichte und Gegenwart*, 1992.

¹³ Nsongurua J. Udombana, *Toward the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Late Than Never*, in: *Yale Human Rights and Development Law Journal* 3 (2000), S. 45-111 (S. 52).

¹⁴ Um nur einige der Staatsoberhäupter zu nennen, unter deren Herrschaft sich gravierende Menschenrechtsverletzungen ereigneten, sei an dieser Stelle auf *Mobutu Sese Seko* im ehemaligen Zaire (1965-1997), *Idi Amin* in Uganda (1971-1979) und *Jean-Bedel Bokassa* (1966-1976) in der Zentralafrikanischen Republik verwiesen.

¹⁵ Vgl. Udombana (Fn. 13) sowie *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

¹⁶ Schon zu Beginn der sechziger Jahre wurden die Mitgliedstaaten der OAU dazu ermutigt, ihre Volkswirtschaften in regio-

Zeitpunkt an arbeitete die OAU auf Basis der OAU-Charta sowie des AEC-Vertrages, die offizielle Bezeichnung der Organisation lautete OAU/AEC. Der Organisation lagen somit jedoch zwei Verträge zugrunde, die in Einklang gebracht werden mußten: Die vornehmlich politischen Ziele der OAU mußten mit den wirtschaftlichen Zielen und dem Entwicklungsbestreben der AEC verbunden werden.¹⁷ Darüber hinaus waren bereits 1979 Stimmen laut geworden, die Ergänzungen zur Charta forderten, worauf man sich allerdings nie einigen konnte. Daher wurde der Entschluß gefaßt, den existierenden Organisationsrahmen zu rationalisieren und an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und die durch die Globalisierung veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Ultimatives Ziel sollte weiterhin die Erlangung der afrikanischen Einheit sein.¹⁸ So einigte man sich auf einer außerordentlichen Sitzung der Organisation am 9. September 1999 in Sirté, Libyen, schließlich auf die Umwandlung der OAU in eine neue Organisation, die Afrikanische Union (AU). Zehn Monate später, auf dem Lomé-Gipfel am 11. Juli 2000,

nalen Märkten zusammenzuschließen mit dem letztendlichen Ziel, eine afrikaweite wirtschaftliche Union zu etablieren. Die AEC war Ausdruck dieser Bemühungen und sollte die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung und Integration vorantreiben. Besondere Betonung liegt auf der Förderung des Vertrauens in die eigenen Stärken und Möglichkeiten sowie einem von externen, nicht-afrikanischen Kräften möglichst unabhängigen Wachstum. Vgl. Treaty Establishing the African Economic Community (AEC-Vertrag) vom 3. Juni 1991.

¹⁷ *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, Organization of African Unity (OAU)/African Union (AU), Stand der Quelle (South African Department of Foreign Affairs): 17. Mai 2001, www.nepad.org.ng/PDF/About%20Nepad/oau_au.pdf (21. Februar 2005).

¹⁸ *South African Department of Foreign Affairs, African Union*, Juli 2001; www.dfa.gov.za/events/auback.htm (20. August 2003).

nahmen die Staats- und Regierungschefs die Gründungsakte der AU an, für deren Inkrafttreten 36 Ratifizierungen vorgesehen wurden (Art. 28). Nigeria war am 26. April 2001 der 36. Staat, der sein Ratifizierungsinstrument hinterlegte, so daß die Gründungsakte einen Monat später, am 26. Mai 2001 in Kraft trat. Auf dem Lusaka-Gipfel im Juli 2001 einigte sich die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU auf eine Übergangsperiode von einem Jahr, so daß im Juli 2002 in Durban, Südafrika, schließlich die Eröffnungskonferenz der AU stattfand. Offizielles Gründungsdatum ist der 9. Juli 2002. Die OAU wurde aufgelöst und durch die AU ersetzt.¹⁹

Besonderer Wert bei der Schaffung der neuen Organisation wurde darauf gelegt, daß die AU nicht nur die bloße Fortsetzung der OAU unter verändertem Namen, sondern eine wirklich neue Organisation sein sollte. Es sollte eine Struktur entstehen, die Afrika dazu befähigt, die Probleme zu bewältigen, denen sich der Kontinent in der heutigen Zeit gegenüber sieht und die wirtschaftliche, politische und soziale Integration und Entwicklung voranzutreiben. Während sichergestellt werden sollte, daß die AU afrikanische Besonderheiten berücksichtigt, wurde gleichzeitig ein Bezug zur Europäischen Union hergestellt. Sie diente als Inspiration, deren Strukturen und Ideen teilweise als Vorbild herangezogen wurden.²⁰

Im Vergleich zu den Zielen der OAU sind die Ziele der AU verändert und umfassender gestaltet worden (Art. 3 AU-Gründungsakte). Unter Beibehaltung zentraler Zielsetzungen der Vorläuferorganisation, wie der Verteidigung der Souveränität, territorialen Integrität und Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten, kamen neue Aktionsfelder hinzu. Dazu gehören u.a. die Förderung von demokratischen Prinzipien,

¹⁹ Ebd. Siehe auch *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

²⁰ AU Press Release No. 03/2004 (Fn. 2). Einige der Strukturen der AU wecken jedoch auch Assoziationen mit dem UN-System.

Institutionen und „Good Governance“, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und die Förderung von Frieden, Sicherheit, Stabilität und nachhaltiger Entwicklung auf dem Kontinent. Außerdem wird die Bedeutung von Solidarität, Integration und gemeinsamer Interessenvertretung in Afrika unterstrichen, um die rechtmäßige Rolle in der Weltwirtschaft und bei internationalen Verhandlungen einnehmen zu können.

Die der Union zugrundeliegenden Prinzipien wurden ebenfalls ergänzt (Art. 4). Die souveräne Gleichheit und Unabhängigkeit, die nach Möglichkeit friedliche Konfliktbeilegung sowie das Nichtinterventionsgebot wurden aufrechterhalten. Diesen Bestimmungen wird jedoch das Recht der Organisation gegenüber gestellt, auf Beschluß der Versammlung der Staats- und Regierungschefs in einem Mitgliedstaat wegen schwerwiegender Umstände, namentlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zu intervenieren. Der Respekt vor demokratischen Prinzipien, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und „Good Governance“ wird hervorgehoben bei gleichzeitiger Ablehnung von Straflosigkeit, politischen Attentaten, Terrorismus und verfassungswidrigen Regierungswechseln.

5. Aufbau und Organe der AU

Während die OAU gemäß Art. VII ihrer Charta vier Hauptorgane²¹ eingerichtet

²¹ Diese sind: die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, der Ministerrat, das Generalsekretariat sowie die Vermittlungs-, Schlichtungs- und Schiedskommission. Sie werden in Art. VIII ff. der OAU-Charta näher erläutert. Die Versammlung, der Ministerrat und das Generalsekretariat existieren (zum Teil unter verändertem Namen) auch in der AU. Die Vermittlungs-, Schlichtungs- und Schiedskommission der OAU hat in der neuen Organisation jedoch kein direktes Äquivalent. Sie wurde eingerichtet, um die Mitgliedstaaten bei ihrer Verpflichtung zu unterstützen, Konflikte mit friedlichen Mitteln beizulegen. Im Laufe der Zeit wurde die Struktur der OAU

hatte, verfügt die AU über weitaus mehr Organe. Dazu gehören die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, der Exekutivrat, das Panafrikanische Parlament, ein Gerichtshof, die Kommission, der Ausschuß der Ständigen Repräsentanten, die technischen Fachausschüsse, der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat und die Finanzinstitutionen. Die Versammlung der AU hat darüber hinaus die Befugnis, weitere Organe einzurichten (Art. 5 der AU-Gründungsakte).

Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs (Art. 6-9) ist, wie schon bei der OAU, das höchste Entscheidungsorgan und trifft sich einmal im Jahr.²² Sie hat die Aufgaben, die allgemeinen Politiklinien der Union zu bestimmen, über Mitgliedsanträge zu entscheiden, das Budget anzunehmen, den Prozeß der Konfliktlösung zu lenken und die Richter des Gerichtshofs zu ernennen. Die Entscheidungen werden entweder im Konsens oder mit einer Zweidrittelmehrheit gefällt. Der Exekutivrat der AU (Art. 10-13) entspricht dem ehemaligen Ministerrat der OAU. Er setzt sich aus den Außenministern oder anderen Ministern der Mitgliedstaaten zusammen, tagt halbjährlich und entscheidet über Angelegenheiten in den Bereichen Außenhandel, soziale Sicherheit, Ernährung, Landwirtschaft und Kommunikation. Außerdem bereitet der Exekutivrat Material für die Versammlung vor und ist dieser rechenschaftspflichtig. Der Ausschuß der Ständigen Repräsentanten (Art. 21) besteht aus den permanenten Vertretern der Mitgliedstaaten am

noch erweitert. Verschiedene Fachkommissionen, deren mögliche Einrichtung schon in der Charta vorgesehen war, wurden eingerichtet (Art. XX-XXII). Dazu gehörten u.a. die Wirtschafts- und Sozialkommission sowie die Verteidigungskommission. Außerdem gab es autonome Sonderorganisationen, die unter der Schirmherrschaft der OAU agierten, wie z.B. die Panafrikanische Telekommunikationsunion (PATU) oder das Afrikanische Büro für Erziehungswissenschaften. Siehe *NEPAD* (Fn. 17).

²² Hierzu und zum folgenden *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

Hauptquartier der AU in Addis Abeba und funktioniert wie die Treffen der Botschafter bei der ehemaligen OAU. Der Ausschuß bereitet die Arbeit des Exekutivrats vor. Die Kommission (Art. 20) ist der Nachfolger des Generalsekretariats und besteht aus dem Vorsitzenden als offiziellem Repräsentanten der Union (bei der OAU als Generalsekretär bezeichnet), einem stellvertretenden Vorsitzenden, den Kommissaren und weiterem, zur Funktionserfüllung notwendigem Personal. Die Kommission hat den Auftrag, Aktivitäten der AU zu koordinieren, die Entscheidungen anderer Organe zu implementieren und die Mitgliedstaaten bei der Implementierung von Programmen und Politiken zu unterstützen. Sie muß regelmäßig Bericht an den Exekutivrat erstatten. Mit ihren Geschäftsbereichen deckt die Kommission die gesamte Bandbreite an Politikfeldern ab.²³ Das Panafrikanische Parlament (Art. 17) wurde eingerichtet, um die zivilgesellschaftliche Partizipation an der Entwicklung und ökonomischen Integration des Kontinents zu gewährleisten. Oberstes Ziel ist, daß sich das Parlament zu einer Institution mit vollen legislativen Kompetenzen entwickelt. Für eine Übergangsphase von unbestimmter Dauer hat es aber zunächst nur beratende Funktionen.²⁴ Der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat (ECOSOCC) (Art. 22) besteht aus Experten und zivilen Repräsentanten und übt beratende Funktionen aus. Zu den Finanzinstitutionen (Art. 19) zählen drei verschiedene Einrichtungen, die Afrikanische Zentralbank, die Afrikanische Investitionsbank und der Afrikanische Währungsfonds. Sie sollen Finanzmittel für

Finanzmittel für Projekte und Programme der AU bereitstellen. Die sieben technischen Fachausschüsse (Art. 14-16) decken verschiedene Politikbereiche ab und sind mit den entsprechenden nationalen Ministern sowie höheren Beamten besetzt. Die Ausschüsse sind verantwortlich für die Implementierung von Projekten und Programmen der Union und unterstehen dem Exekutivrat. Zum Gerichtshof (Art. 18) sind in der Charta noch keine näheren Bestimmungen enthalten.

Nicht in der Charta erwähnt, aber von besonderer Wichtigkeit im Rahmen der AU-Struktur, ist der Friedens- und Sicherheitsrat. Er ist hervorgegangen aus dem Mechanismus für Konfliktprävention, -management und -lösung der OAU. Der Mechanismus hatte das primäre Ziel, mögliche Konfliktsituationen bzw. deren krisenhafte Weiterentwicklung vorzusehen und nach Möglichkeit zu verhindern. Ein Engagement in allen Phasen der Konfliktbearbeitung war theoretisch vorgesehen, wurde in der Praxis jedoch kaum umgesetzt. Insbesondere vor Interventionen aber auch vor der bloßen Entsendung von Beobachtern in Konfliktgebiete schreckte die OAU in der Regel zurück.²⁵ Der jetzige Friedens- und Sicherheitsrat dient als kollektives Sicherheits- und Frühwarninstrument, um eine rechtzeitige und effiziente Reaktion auf Krisen- und Konfliktsituationen in Afrika zu gewährleisten.²⁶ Er ist mit der Aufgabe betraut, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zu fördern und soll u.a. in den Bereichen Frühwarnung, Vermittlungsdienste, Wiederaufbau nach Konflikten, humanitäre Aktionen und Katastrophenmanagement Funktionen ausüben.²⁷ Seine Befugnisse umfassen eine ganze Bandbreite an Förderungs-, Unterstützungs- und Untersuchungsmaßnahmen.²⁸ Er kann zwar Sanktionen erlassen, jedoch

²³ MBendi Information Services, African Union, Stand: 28. November 2003, unter: www.mbendi.co.za/oroau.htm (19. Januar 2005).

²⁴ Siehe Art. 2 des Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to the Pan-African Parliament vom 2. März 2001. Das Protokoll ist am 14. Dezember 2003 in Kraft getreten. Am 18. März 2004 fand die erste, am 16. September 2004 die zweite Sitzung des Parlaments statt.

²⁵ *Institute for Security Studies* (Fn. 8).

²⁶ Art. 2 des Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union vom 9. Juli 2002.

²⁷ Ebd., Art. 6.

²⁸ Ebd., Art. 7.

ist es ihm nicht erlaubt, eine Intervention zu beschließen. Der Friedens- und Sicherheitsrat darf dies lediglich der Versammlung der Staats- und Regierungschefs empfehlen. Der Rat besteht aus 15 Mitgliedern. Beschlüsse werden mit einer Zweidrittelmehrheit gefaßt, bei Verfahrensfragen genügt die einfache Mehrheit.²⁹ Gleichzeitig wird der Rat in seiner Arbeit von weiteren Institutionen unterstützt: Die Kommission, ein Ältestenrat ("Panel of the Wise"), ein kontinentales Frühwarnsystem, afrikanische Standby-Streitkräfte und ein spezieller Fonds sind als Bestandteile für ein umfassendes Konfliktmanagement durch die AU vorgesehen.³⁰

Von den in der AU-Gründungsakte vorgesehenen Organen sind die Versammlung, der Exekutivrat, der Ausschuß der Ständigen Repräsentanten und die Kommission bereits etabliert. Bis auf die Kommission, deren Struktur, Funktionen und Statuten von der Versammlung bestimmt wurden, haben diese Organe auch ihre Verfahrensregeln ausgearbeitet. Bspw. fand die vierte ordentliche Tagung der Versammlung am 30./31. Januar 2005 statt.

Das Panafrikanische Parlament hatte seine Eröffnungssitzung im März 2004; seine zweite Tagung fand im darauffolgenden September statt. Über die Statuten des ECOSOCC wurde auf einem Treffen von Fachleuten und dem Ausschuß der Ständigen Repräsentanten im Juni 2004 in Addis Abeba beraten. Ein Entwurf für Übergangsbestimmungen zur Lancierung des ECOSOCC wurde erarbeitet.³¹ Das Protokoll über die Zusammensetzung und die Aufgaben des Gerichtshofs der Union wurde am 11. Juli 2003 von der Versammlung angenommen.³² Es konnte bisher al-

lerdings noch nicht in Kraft treten, da von den nunmehr 35 Signatarstaaten bis Ende Januar 2005 nur sieben das Protokoll ratifiziert haben.³³ Das Protokoll des Friedens- und Sicherheitsrats³⁴ ist am 26. Dezember 2003 in Kraft getreten. Seit Anfang 2004 finden regelmäßig Sitzungen des Rates statt, die in Kommuniqués zu verschiedenen Konflikten in Afrika mündeten. Bspw. wurde auf der 24. Sitzung am 7. Februar 2005 ein Kommuniqué zur Situation in Somalia (zum wiederholten Male) sowie in Togo angenommen.³⁵

6. Einschätzung der AU

Die breit angelegten Zielsetzungen der AU sind vom Grundsatz her der richtige Entwicklungsweg für Afrika. Der Kontinent sieht sich mit derart komplexen Problemen konfrontiert, daß Einzelmaßnahmen wenig Hoffnung auf Erfolg versprechen. „*Our reality today is that just about everything that could go wrong is going wrong with us.*“³⁶ Die Erkenntnis, daß ein ganzheitlicher Ansatz benötigt wird, um den Entwicklungshemmnissen von Korruption, nicht funktionierenden staatlichen Institutionen, fehlenden finanziellen Mitteln für öffentliche Aufgaben, mangelndem Know-how, mangelhaftem Bildungswesen, der HIV/Aids-Pandemie, Konflikten, Kriegen, Menschenrechtsverletzungen usw. zu begegnen, ist richtig. Die Formulierung und Niederschrift dieser Einsicht sollte als Fortschritt

²⁹ Ebd., Art. 8.

³⁰ Ebd., Art. 2 Abs. 2.

³¹ Statutes of the Economic, Social and Cultural Council of the African Union, Juni 2004, abrufbar unter: democracy-africa.org/documents/EcosoccStatutes.pdf (22. Februar 2004).

³² Protocol of the Court of Justice of the African Union vom 11. Juli 2003.

³³ Für das Inkrafttreten sind nach Art. 60 des Protokolls 15 Ratifikationsurkunden erforderlich.

³⁴ Oben Fn. 26.

³⁵ Communiqué of the Twenty-Forth Meeting of the Peace and Security Council vom 7. Februar 2005, AU-Dok. PSC/PR/Comm. (XXIV).

³⁶ *Abdul Mohammed*, Challenges for the African Union, Rede auf einem von der InterAfrica Group und Justice Africa organisierten Symposium zur AU, Addis Abeba, 3. März 2002, abrufbar unter: www.uneca.org/eca_resources/Speeches/2002_speeches/030202presentation_abdul.htm (20. Februar 2005).

gewertet werden. Der erkennbare Schwerpunktwechsel in der AU von einer vornehmlich einzelstaatlichen zu einer zunehmend kollektiven kontinentalen Verantwortung ist zu begrüßen.³⁷ Die erkennbare Tendenz zu mehr Eigenverantwortung der afrikanischen Staaten ist von großer Wichtigkeit. Die erhofften ökonomischen Integrationsgewinne und politischen Stabilisierungseffekte wären von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung. Letztlich soll durch eine Stärkung der Einheit des Kontinents und die geschlossene Vertretung gemeinsamer Forderungen und Positionen auch eine stärkere Stellung Afrikas in der Weltpolitik erreicht werden. Erhoffte Folgen wären die Beseitigung der Marginalisierung Afrikas sowie die stärkere Berücksichtigung afrikanischer Interessen.

Zentrale Voraussetzung dafür, daß sich diese, mit der Gründung der AU verbundenen Erwartungen auch erfüllen, ist der politische Wille der Mitgliedstaaten bzw. der sie vertretenden Staats- und Regierungschefs. Das beinhaltet auch eine verstärkte Bereitschaft, Verstöße gegen die Prinzipien der Organisation öffentlich anzusprechen und entsprechende Konsequenzen daraus zu ziehen. Die mangelnde Entschlußkraft und die fehlende Kritikfähigkeit in dieser Hinsicht gehören zu den entscheidenden Faktoren, die schon die Arbeit der OAU in der Vergangenheit behindert haben.

Ob der Aufbruch ins 21. Jahrhundert mit einer „völlig veränderten“ AU gelingen wird, darf jedoch bezweifelt werden. Verschiedene Gründe sprechen dafür, daß dieses Unterfangen zumindest Zeit brauchen wird und einige Hürden noch genommen werden müssen:

Zunächst fällt auf, daß der Übergang zu einer „neuen“ Organisation nicht von einem Wechsel der politischen Führung begleitet wurde. In der AU agieren größtenteils die gleichen Personen wie in der

OAU.³⁸ Über die politische Führungsebene hinaus verweisen Skeptiker der AU außerdem auf fehlende gesellschaftliche und ökonomische Voraussetzungen für eine funktionsfähige supranationale, den gesamten Kontinent umfassende Union.³⁹ Angesichts zahlreicher ethnischer Spannungen, gewaltsamer Konflikte und wirtschaftlicher Unterentwicklung scheinen diese Einwände berechtigt.

Die ausgesprochen komplexe organisatorische Struktur des geplanten AU-Apparates beinhaltet eines der gravierendsten Probleme: die Frage der Finanzierung. Bereits im Jahr 2003 wurde der Rückstand der Beiträge der Mitgliedsländer bei nur vier bestehenden Organen der AU auf rund 40 Mio. US-\$ beziffert.⁴⁰ Das entspricht fast der Höhe des jährlichen Budgets der Union. Bei Einrichtung der anderen noch vorgesehenen Organe wird das Budget auf 65 Mio. US-\$ anwachsen. In Anbetracht der ohnehin schon prekären Finanzlage vieler afrikanischer Staaten ist absehbar, daß diese Summe nicht aufgebracht werden kann und die angestrebten Ziele nur mit Hilfe eines massiven Zustroms an externem Kapital erreicht werden können.⁴¹ Schon jetzt kommen die Ressourcen der Organisation hauptsächlich von externen Gebern, u.a.

³⁷ Vgl. Henning Melber, Afrika sucht seine Strategie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2002, S. 482-490.

³⁸ *The Hindu* (Fn. 5). Um nur einige Beispiele für Staatsoberhäupter zu nennen, die schon seit vielen Jahren an der Macht sind und den Übergang von der OAU zur AU mit betrieben haben, sei auf die folgenden verwiesen: *Muammar al-Gaddafi* in Lybien (seit 1969), *Robert Mugabe* in Simbabwe (seit 1987, Regierungschef seit 1980), *Omar Hassan al-Bashir* in Sudan (seit 1993, Regierungschef seit 1989), und *José Eduardo dos Santos* in Angola (seit 1979).

³⁹ Volker Matthies, Regionalisierung der Konfliktbearbeitung in Afrika. Der „Mechanismus“ der OAU und die Zusammenarbeit mit den UN, in: Vereinte Nationen 2/2002, S. 51-56.

⁴⁰ Burkhard Margraf, Von Maputo nach Addis Abeba. Die Afrikanische Union auf der Suche nach neuen Wegen, in: *afrika süd* 4/2003, S. 18.

⁴¹ Ebd.

dem Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), der EU-Kommission und von bilateralen Gebern.⁴² Dieser Umstand gefährdet allerdings die geforderte „afrikanische Erfahrung“, die die AU sein soll, und hätte eventuell zur Folge, daß Bedingungen der externen Geber beachtet werden müßten, was wiederum zu neuen Konflikten auf politischer Ebene innerhalb Afrikas führen könnte.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, daß der Weg, der mit der Gründung der AU eingeschlagen wurde, der richtige ist. Angesichts der massiven Probleme in allen Bereichen des öffentlichen Lebens, denen sich weite Teile des afrikanischen Kontinents gegenüber sehen, erscheinen die gesetzten Ziele momentan jedoch als zu weit gesteckt, um in absehbarer Zeit erreicht werden zu können. Grund dafür sind nicht nur Probleme bei der Finanzierung, sondern insbesondere der fehlende politische Wille einiger Mitgliedstaaten zur Einhaltung der festgelegten Prinzipien und Ziele. Dies ist aber die wichtigste Voraussetzung, um der AU zum Erfolg zu verhelfen, strukturelle Reformen in Angriff zu nehmen und die Forderung nach „Good Governance“ umzusetzen.⁴³ Das Engagement einzelner Staaten beim Vorantreiben des Prozesses ist bemerkenswert, flächendeckende Verbesserungen sind bislang allerdings ausgeblieben. Man kommt nicht umhin zu bemerken, daß sich viele Prinzipien, auf die sich die Mitglieder der AU in der Gründungsakte verpflichtet haben, bei der Mehrheit der Staaten bislang lediglich als Lippenbekenntnisse erwiesen haben.⁴⁴ Das schlägt sich auch in den Bestimmungen über die AU-Organen nieder. Bei näherer

Betrachtung wird deutlich, daß die Versammlung der Staats- und Regierungschefs den anderen Organen keine Kompetenzen gegeben hat, die zur effektiven Aufgabenerfüllung der hehren Ziele der Gründungsakte und zur politischen Einflußnahme geeignet wären.

Das Inkrafttreten des Protokolls zur Einrichtung eines afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs kann daher zu Recht als Durchbruch bezeichnet werden. Es wird zwar dennoch ein langer und steiniger Weg bis zur vollen Funktionsfähigkeit dieser Institution werden, aber ein wichtiger Schritt ist getan, der Menschenrechtsaktivisten und -organisationen ein Instrument an die Hand gibt, auf die Umsetzung der Beschlüsse zu dringen. An dieser Stelle soll daher ein Blick auf das afrikanische Menschenrechtssystem und die jüngsten Entwicklungen hin zu einem afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof geworfen werden.

7. Die Banjul-Charta und die Afrikanische Menschenrechtskommission

Die Anregungen zur Schaffung eines afrikanischen Menschenrechtssystems⁴⁵ gingen wesentlich von den VN, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und einzelnen afrikanischen Staaten aus. Die OAU reagierte bis 1979 äußerst zurückhaltend auf diese Initiativen. Erst der Druck der Öffentlichkeit und massive Menschenrechtsverletzungen in einigen Mitgliedstaaten bewegten die Organisation schließlich zum Han-

⁴² Georges Nzongola-Ntalaja, *What can the African Union achieve?*, Lecture for the Africa Regional Module for Trainees, Norwegian Foreign Service Institute, Oslo 7. März 2003, unter: www.undp.org/oslocentre/docoslo/publications/What%20can%20the%20African%20Union%20achieve.doc (20. Februar 2005).

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Burkhard Margraf (Fn. 40).

⁴⁵ Vgl. Philip Kunig/Wolfgang Benedek/Costa R. Mahalu, *Regional Protection of Human Rights by International Law: The Emerging African System* (VRÜ, Beiheft 12), 1985; Michaela Wittinger, *Die drei regionalen Menschenrechtssysteme – Ein vergleichender Überblick über die EMRK, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker*, in: Jura 1999, S. 405-411; Vincent O. Orlu Nmeihelle, *The African Human Rights System, Its Laws, Practice, and Institutions*, 2001.

deln.⁴⁶ Grundlage für das heute existierende System bildet die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker,⁴⁷ kurz Banjul-Charta, die im Juni 1981 auf der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU angenommen wurde. Die Banjul-Charta schützt wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso wie grundlegende bürgerliche und politische Rechte. Zwei Besonderheiten, die den Einfluß afrikanischer Traditionen zeigen, sind erstens die Betonung der Rechte von Völkern zusätzlich zu den Rechten von Individuen. Außerdem werden in dem Dokument nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten identifiziert.

Zur Förderung, Sicherung und Interpretation der in der Banjul-Charta kodifizierten Rechte ist eine Afrikanische Kommission für die Rechte des Menschen und der Völker vorgesehen (Art. 30 und 45).⁴⁸ Sie wurde am 2. November 1987 eingesetzt und umfaßt elf Mitglieder, die von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs gewählt werden. Zur Förderung der Menschenrechte kann die Kommission Studien erstellen, Informationen verbreiten, Seminare und Symposien abhalten, Dokumente sammeln, Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten erlassen, Prinzipien formulieren und sollte mit nationalen und internationalen Menschenrechtsinstitutionen kooperieren. Ihre Schutzfunktion

kann die Kommission durch Annahme von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen ausüben. Daraus erstellt sie einen Bericht, der an die betroffenen Staaten und die Versammlung der Staats- und Regierungschefs weitergegeben wird, aber für die Allgemeinheit nicht öffentlich zugänglich ist.

Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit sieht sich die Kommission verschiedenen Schwierigkeiten und Hemmnissen gegenüber. Zunächst kann die Kommission lediglich Empfehlungen aussprechen. Weder stehen ihr Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung noch kann sie eine Wiedergutmachung oder Reparationen festsetzen. Da die Kommission zur Vertraulichkeit verpflichtet ist, können die Ergebnisse, zu denen sie in ihrem Beschwerdeverfahren kommt, nicht veröffentlicht werden, um die betreffenden Staaten durch einen Prozeß des "Naming and Shaming"⁴⁹ zur Befolgung der Empfehlungen zu veranlassen. In der Praxis werden diese Empfehlungen daher meist mißachtet.⁵⁰ Die in der Theorie bestehende Möglichkeit des Zugangs zum Beschwerdemechanismus für NRO und Individuen existiert in der Praxis nur bedingt. Es müssen sehr viele Voraussetzungen erfüllt werden, damit die Beschwerde überhaupt zugelassen werden kann (siehe Art. 55ff. Banjul-Charta).⁵¹ Demgegenüber sind die Anforderungen für Beschwerden von seiten der Staaten weitaus geringer (vgl. Art. 47ff. Banjul-Charta). Dies ist jedoch die Gruppe, bei der derartige Initiativen am unwahrscheinlichsten sind, wie die bestehenden Staatenbeschwerdeverfahren anderer Menschenrechtsverträge zeigen. Die

⁴⁶ Martin Ölz, Die NGOs im Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes. Ein Beitrag zur Einordnung der nichtstaatlichen Organisationen in eine moderne Völkerrechtsordnung, 2002, S. 353ff.

⁴⁷ Vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; dt. Übersetzung abgedruckt in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1986, 677, und 1990, 348. Zu dieser z.B. *Fatsah Ou-guergouz*, La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité, 1993; *U. Oji Umozurike*, The African Charter on Human and Peoples' Rights, 1997.

⁴⁸ Vgl. *Evelyn A. Ankuhmah*, The African Commission on Human and Peoples' Rights, Practice and Procedure, 1996.

⁴⁹ Vgl. dazu: *Eckart Klein* (Hrsg.), Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte, 1996.

⁵⁰ *Udombana* (Fn. 13), S. 67ff.

⁵¹ Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen siehe z.B. *Frans Viljoen*, Admissibility under the African Charter, in: Malcolm D. Evans/Rachel Murray (eds.), The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System in Practice, 1986-2000, S. 61-99.

Nachlässigkeit und Widerwilligkeit der Staaten, über Menschenrechtsverletzungen in ihrem Land Rechenschaft abzulegen, zeigt sich auch am Staatenberichtsverfahren. Die im Zweijahresrhythmus fälligen Berichte über die rechtlichen Bedingungen und Fortschritte im Menschenrechtsschutz werden oftmals gar nicht oder nur unregelmäßig eingereicht. Wie die OAU bzw. die AU im Allgemeinen leidet auch die Kommission im Besonderen unter einer fehlenden materiellen und finanziellen Ausstattung.⁵² Das wirkt sich auf dieses Organ besonders nachteilig aus, da es zum Verlust der Unabhängigkeit führt, eine für die Aufgabenerfüllung der Kommission essentielle Bedingung. Die Unabhängigkeit wird außerdem dadurch beeinträchtigt, daß einige der Kommissare gleichzeitig Posten in den nationalen Regierungen innehaben. Die Arbeit der Kommission wird darüber hinaus durch ihre Zurückhaltung beeinträchtigt, die Bestimmungen der Charta großzügig auszulegen, auch was die eigenen Befugnisse betrifft.

Wegen dieser Umstände und die Vorgabe der Vertraulichkeit hat sich die Kommission daher einen Ruf als intransparente, wenig öffentlichkeitswirksame und oftmals überhaupt nicht wahrgenommene Institution eingehandelt. *“This invisibility has exposed the Commission to charges of ineffectiveness, unpredictability, and lack of vision, initiative, and vigor. It has undermined public confidence in the Commission’s relevance.”*⁵³ Manche Kritiker bezeichnen sie gar als Papiertiger, eine Institution, die kaum einen bedeutenden Beitrag zum Schutz der Menschenrechte auf dem afrikanischen Kontinent geleistet hat.⁵⁴ Jüngere Entscheidungen lassen jedoch erkennen, daß die Kommission ihr Mandat entschlossener wahr-

nimmt.⁵⁵ Große Hoffnungen ruhen zumindest auf dem afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof, der durch bindende Entscheidungen und Öffentlichkeitswirksamkeit Abhilfe bei den Defiziten im afrikanischen Menschenrechtssystem schaffen soll.

8. Der Weg zu einem Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof

Die Idee zur Schaffung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde bereits 1961 im Rahmen der African Conference on the Rule of Law zum ersten Mal formuliert.⁵⁶ Ähnlich wie bei der Banjul-Charta fand diese Idee im Anfangsstadium keinen Zuspruch von Seiten der OAU-Mitgliedstaaten. Noch 1979, bei der Ausarbeitung der Banjul-Charta, bestand kein politischer Konsens über die Einrichtung eines Gerichtshofes zur Durchsetzung der in der Charta enthaltenen Rechte. Wie oben beschrieben, wurde lediglich eine Kommission als Organ in der Charta vorgesehen. Die Ablehnung eines Gerichtshofes wurde damit begründet, daß gerichtliche Streitbeilegung nicht dem afrikanischen Rechtsverständnis entspreche, das eher auf der Konsensfindung beruhe.⁵⁷ Auch der Mangel an finanziellen Mitteln und die schon bei der

⁵² Unterstützung kommt auch hier insbesondere von außen, z. B. von der EU.

⁵³ *Udombana* (Fn. 13), S. 70.

⁵⁴ *Udombana* (Fn. 13), S. 47. Siehe auch *Arthur E. Anthony*, *Beyond the Paper Tiger: The Challenge of a Human Rights Court in Africa*, in: *Texas International Law Journal* 32 (1997), S. 511-524 (S. 511).

⁵⁵ So *Gino J. Naldi*, *Future Trends in Human Rights in Africa: The Increased Role of the OAU?*, in: *Evans/Murray* (Fn. 51), S. 1-35 (S. 11), mit weiteren Hinweisen auf die Entscheidungen der Kommission.

⁵⁶ Hierzu sowie zum Gerichtshof allgemein *Nico Krisch*, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 58 (1998), S. 713-726 (S. 716), m.w.Nachw.; *Mutoy Mubiala*, *Le Protocole à la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples relatif à l’institution d’une Cour*, in: *Droits de l’homme* 4/1998, S. 27-30. Die Konferenz wurde von der Internationalen Juristenkommission initiiert.

⁵⁷ Vgl. *Ölz* (Fn. 46); *Udombana* (Fn. 13) und *Anthony* (Fn. 54). Dennoch behielt man sich die Möglichkeit einer späteren Errichtung über Art. 66 der Banjul-Charta durch ein Zusatzprotokoll vor.

Kommission zutage tretenden Unzulänglichkeiten spielten eine Rolle. De facto war auch der politische Wille der Regierungen schlicht nicht vorhanden, sich einem derartigen Instrumentarium zu unterwerfen. Über lange Zeit hinweg kam daher keine richtige Bewegung in das Thema, bis es 1994 – nach intensiver Lobbyarbeit von NRO und den VN – wieder auf die Agenda der OAU gesetzt wurde. Dem folgte ein fünfjähriger Entwurfsprozeß, bis das endgültige "Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights" am 9. Juni 1998 schließlich angenommen wurde.⁵⁸ Die Tatsache, daß im Rahmen der AEC ein Gerichtshof eingerichtet werden sollte⁶⁰, hatte das Argument endgültig entkräftet, daß gerichtliche Kontrolle den afrikanischen Traditionen gegenläufig sei.⁶¹

Für das Inkrafttreten des Protokolls zur Errichtung des Gerichtshofs für die Rechte des Menschen und der Völker wurde eine Anzahl von 15 Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunden festgelegt (Art. 34 Abs. 3). Wiederum drängten vorwiegend NRO und Menschenrechtsaktivisten auf eine schnelle Ratifizierung und erreichten ihr Ziel am 26. Dezember 2003, als die Komoren die 15. Ratifikationsurkunde bei der AU hinterlegten. 30 Tage später, am 25. Januar 2004, trat das Protokoll in Kraft.⁶² Afrika stattet sich damit wie Europa und die Americas mit einem Gerichtshof zum Schutz der Menschenrechte auf regionaler Ebene aus. Beim

Erhalt des Ratifikationsinstruments der Komoren unterstrich der Vorsitzende der AU-Kommission, *Alpha Oumar Konaré*, die Wichtigkeit des Gerichtshofs für die AU.⁶³ Bisher wurde das Protokoll von insgesamt 20 Staaten ratifiziert; die bisher letzte Urkunde hinterlegte Kenia am 18. Februar 2005.

Es wurde erwartet, daß im Februar 2005 der Sitz des Gerichtshofs festgelegt und die Richter gewählt werden.⁶⁴ Der Gerichtshof wurde bisher allerdings noch nicht errichtet. Während der sechsten ordentlichen Tagung des Exekutivrats und der neunten Tagung des Ausschusses der Ständigen Repräsentanten Ende Januar 2005 wurde im Zusammenhang mit den Überlegungen der Ausarbeitung eines Protokolls über eine Fusion des Gerichtshofs der AU mit dem Afrikanischen Gerichtshof für die Rechte des Menschen und der Völker nochmals darauf gedrängt, daß diese Frage die Errichtung des letztgenannten Gerichtshofs nicht unangemessen verzögern sollte.⁶⁵

9. Zusammensetzung, Funktionen und Einschätzung des Gerichtshofs

Der Afrikanischen Gerichtshof für die Rechte des Menschen und der Völker wird aus elf Richter/innen bestehen, die unab-

⁵⁸ Oben Fn. 6.

⁵⁹ Zur Entstehungsgeschichte siehe *Julia Harrington*, *The African Court on Human and Peoples' Rights*, in: *Evans/Murray* (Fn. 51), S. 305-334 (S. 308ff.); *Ölz* (Fn. 46), S. 376ff.

⁶⁰ Vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. e AEC-Vertrag.

⁶¹ *Udombana* (Fn. 13).

⁶² *The Protocol on the African Court on Human and Peoples' Rights to Come into Force Soon*, AU Press Release No. 121/2003, 26. Dezember 2003; sowie *Gina Bekker*, *Human Rights News: Africa*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 22 (2004), S. 137-143 (S. 138).

⁶³ AU Press Release No. 121/2003 (Fn. 62).

⁶⁴ Siehe *INTERIGHTS' Latest News*, Stand: 1. Oktober 2004, www.interights.org/news/default.asp#East%20and%20South%20African%20Court%20headline (2. Oktober 2004).

⁶⁵ Report of the Ninth Ordinary Session of the Permanent Representatives' Committee, AU-Dok. PRC/Rpt (IX), Nr. 18 i) ("should not unduly delay the establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights"). Siehe auch *Rapporteur's Report of the Sixth Ordinary Session of the Executive Council*, AU-Dok. EX.CL/Rapt/Rpt (VI), Nr. 55 ("They proposed that, pending the merger of the two Courts, the African Court be effectively operationalized, since the required number of ratifications had been obtained.").

hängig und unparteiisch ihr Amt ausüben und u.a. ausgewiesene Fähigkeiten auf dem Gebiet der Menschenrechte haben sollen (Art. 11 und 16 des Protokolls über die Errichtung des Gerichtshofs). Sie werden von der Versammlung OAU/AU gewählt (Art. 12ff.). Dabei soll sichergestellt werden, daß die Zusammensetzung des Gerichts die verschiedenen Regionen Afrikas und der großen Rechtssysteme sowie eine angemessene Repräsentation der Geschlechter widerspiegelt. Außer dem Präsidenten des Gerichtshofs werden die Richter zunächst nur als Teilzeitkräfte beschäftigt. Grund für diese Vorschrift ist die Annahme, daß ein geringes Volumen an Fällen in den ersten Jahren eine Vollzeitbeschäftigung unnötig macht und ständige Kräfte daher zu teuer wären. Diese Regelung kann unter Umständen einen gravierenden Nachteil für die Arbeit des Gerichtshofs darstellen. Wie bei der Kommission erhöht diese Regelung die Gefahr, daß die Richter Posten annehmen, die mit ihren rechtlichen Pflichten unvereinbar sind, was wiederum zum Verlust ihrer Unabhängigkeit führen würde.⁶⁶ Es besteht die Gefahr, daß Ernennung, Zusammensetzung und Wahl der Richter politisch motiviert sein können. Die Verpflichtung der Richter muß jedoch dem gesamten afrikanischen Kontinent und seiner Bevölkerung gelten, nicht einem einzelnen Land.

Der Gerichtshof ist zuständig, über alle ihm unterbreiteten Fälle und Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, die die Auslegung und Anwendung der Banjul-Charta, das Protokoll über die Errichtung des Gerichtshofs und eines anderen Menschenrechtsinstruments, die von den betroffenen Staaten ratifiziert wurden (Art. 3 Abs. 1), betreffen. Über hierzu entstehende Rechtsfragen kann er nach Art. 4 auch Gutachten abgeben. Daß der Gerichtshof auch andere Menschenrechtsinstrumente anwenden kann (Art. 3 Abs. 1 und Art. 7⁶⁷), ist sehr

⁶⁶ Die Möglichkeit der Umwandlung in Vollzeitstellen ist im Protokoll jedoch gegeben (Art. 15 Abs. 4).

⁶⁷ "The Court shall apply the provisions of the Charter and any other relevant human

bedeutsam, da auf jeden internationalen Menschenrechtsvertrag Bezug genommen werden kann. Beispielsweise können dadurch bei unzureichender Formulierungen in der Banjul-Charta andere Instrumente herangezogen werden, die konkretere oder weitergehendere Bestimmungen enthalten. Ein Problem ist dabei, festzustellen, welches Instrument insbesondere bei Gutachten anwendbar ist, da nicht unbedingt alle Staaten die in Frage kommenden Instrumente ratifiziert haben. Ein weiteres Problem könnte auftreten, wenn die Auslegung durch den Gerichtshof von der des jeweiligen eigentlichen Vertragsorgans abweicht. Ferner kann es zu Konflikten mit dem Gerichtshof der AU sowie den Gerichten sub-regionaler Organisationen (bspw. der Economic Community of West African States) kommen.⁶⁸

Die Berechtigung, Fälle vor den Gerichtshof zu bringen, haben die Menschenrechtskommission, diejenigen Vertragsstaaten, die eine Beschwerde bei der Kommission eingereicht haben oder gegen die eine Beschwerde eingereicht wurde, die Vertragsstaaten, deren Staatsangehörige Opfer einer Menschenrechtsverletzung wurden und afrikanische Regierungsorganisationen (Art. 5 Abs. 1). NRO mit Beobachterstatus bei der Kommission und Individuen können einen Fall nur dann direkt beim Gerichtshof einreichen, wenn der betreffende Staat die entsprechende Zuständigkeit des Gerichtshof durch Erklärung anerkannt hat (Art. 5 Abs. 3 und 34 Abs. 6).⁶⁹ Die Zulässigkeitsvoraussetzungen richten sich nach Art. 56 der Banjul-Charta (Art. 6 Abs. 2 des Protokolls).

rights instruments ratified by the States concerned."

⁶⁸ Hierzu *Krisch* (Fn. 56), S. 723f.; *Udombana* (Fn. 3), S. 1245ff.; *Frans Viljoen/Evarist Baimu*, Courts for Africa: Considering the Co-existence of the African Court on Human and Peoples' Rights and the African Court of Justice, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 22 (2004), S. 241-267.

⁶⁹ Zur eigenartigen Formulierung und Positionierung dieser Vorschriften siehe *Harrington* (Fn. 59), S. 319.

Im Protokoll ist die Möglichkeit einer friedlichen Streitbeilegung vorgesehen (Art. 9). Die Verhandlungen sind in der Regel öffentlich und die Parteien können sich rechtlich vertreten lassen. Wenn nötig, kann auch ein kostenfreier Rechtsbeistand bereitgestellt werden. Eine Schutzregelung für Zeugen oder Vertreter der Parteien ist ebenfalls vorgesehen (Art. 10). Beweisregeln finden sich in Art. 26. Danach können Untersuchungen vorgenommen und schriftliche wie mündliche Beweise entgegengenommen werden. Die Urteile des Gerichtshofs sind mit Mehrheit zu fällen und mit Gründen zu versehen (siehe im einzelnen Art. 28). Die genauen Regelungen des Verfahrens werden noch in einer vom Gerichtshof zu erlassenden Verfahrensordnung zu regeln sein (Art. 8 und 33).

Die Urteile des Gerichtshofs sind für die am Streit beteiligten Vertragsstaaten bindend, die auch deren Umsetzung (execution) zusichern (Art. 30). Wird die Verletzung eines Rechts festgestellt, kann der Gerichtshof jede geeignete Maßnahme zur Wiedergutmachung der Verletzung anordnen, einschließlich der Zahlung einer gerechten Entschädigung oder einer Reparationsgewährung (Art. 27 Abs. 1⁷⁰). Der Gerichtshof wird auch ausdrücklich ermächtigt, in schwerwiegenden und dringenden Fällen vorläufige Maßnahmen anzuordnen, die zur Vermeidung irreparabler Schäden für Personen notwendig sind (Art. 27 Abs. 2).

Die Urteile werden nicht nur den Streitparteien bekanntgegeben, sondern auch den Mitgliedstaaten der AU und der Menschenrechtskommission übermittelt. Die Überwachung der Umsetzung eines Urteils obliegt dem Exekutivrat (vormals Ministerrat) im Auftrag der Versammlung der Union (Art. 29). Darüber hinaus wird der Versammlung der Staats- und Regierungschefs auch ein Jahresbericht übermittelt, in dem

insbesondere auch die Fälle der Nichtumsetzung der Urteile durch einen Staat aufgeführt werden sollen (Art. 31). Der Gerichtshof ist daher nicht durch die Verpflichtung zur Vertraulichkeit gehemmt, wie dies bei der Kommission der Fall ist. Hierdurch wird also auch ein „shaming mechanism“ zur Durchsetzung der Urteile eingeführt. Zwar enthält das Protokoll selbst keine ausdrückliche Vorschrift darüber, ob die Versammlung weitere Maßnahmen zur Durchsetzung eines Urteils beschließen kann; jedoch kann in Art. VIII der OAU-Charta bzw. nunmehr in Art. 6 Abs. 2 und 9 Abs. 1 der AU-Gründungsakte die Grundlage für ein solches Vorgehen gesehen werden.⁷¹

Der Erfolg und die effektive Arbeit des Gerichtshofs wird ganz wesentlich von folgenden Faktoren abhängen: Eine angemessene Personal-, Finanz- und Ressourcenausstattung ist zwingend notwendig. Aus den negativen Erfahrungen, die mit der Kommission in dieser Hinsicht gemacht wurden, müssen die nötigen Konsequenzen gezogen werden. Internationale Unterstützung wird dabei zunächst unerlässlich sein.⁷² Die Richter sind gefordert, ihr eigenes Mandat sowie die Menschenrechtskonventionen, insbesondere natürlich die Banjul-Charta, breit auszulegen, um ihr oberstes Ziel zu erfüllen: den Schutz der Menschenrechte in Afrika.⁷³ Gleichzeitig müssen die Mitglied-

⁷¹ Z.B. *Udombana* (Fn. 13), S. 95.

⁷² Siehe *Udombana* (Fn. 13), S. 110.

⁷³ Die Interpretation der Banjul-Charta ist besonders kritisch, da in ihr Klauseln enthalten sind, die eine Einschränkung der Rechte unter bestimmten, sehr vage gehaltenen Bedingungen erlauben. Art. 6 Satz 2 der Banjul-Charta lautet beispielsweise in deutscher Übersetzung: „Niemandem darf seine Freiheit entzogen werden, es sei denn aus Gründen und unter Bedingungen, die vorher gesetzlich festgelegt worden sind.“ Diese Klauseln sind sehr flexibel auslegbar und wurden in der Vergangenheit von den Staaten auch oft für ihre eigenen Interessen mißbraucht. Im Gegensatz zur Banjul-Charta werden in anderen Konventionen zumindest einige grundlegende Rechte als notstandsfest definiert. Durch eine restrikt-

⁷⁰ « Lorsqu'elle estime qu'il y a eu violation d'un droit de l'homme ou des peuples, la Cour ordonne toutes les mesures appropriées afin de remédier à la situation, y compris le paiement d'une juste compensation ou l'octroi d'une réparation. »

tig müssen die Mitgliedstaaten gewillt sein, ihre absolute Souveränität zur Disposition zu stellen, um die universelle Befolgung der Banjul-Charta und Umsetzung der Beschlüsse des Gerichtshofs zu garantieren. "[L]ike any international institution, it can only be as strong as its member states allow it to be."⁷⁴

10. Das Verhältnis zur afrikanischen Menschenrechtskommission

Der Gerichtshof ist als Ergänzung des Schutzmandats der afrikanischen Menschenrechtskommission gedacht (Art. 2). Daher ist das Verhältnis dieser beiden Organe von besonderer Wichtigkeit, um unnötige Kompetenzüberschneidungen und -konflikte zu vermeiden und die größtmögliche Effizienz des afrikanischen Menschenrechtssystems zu gewährleisten. Da die Verfahrensregeln des Gerichtshofs noch nicht ausgearbeitet sind, kann über das Verhältnis noch keine endgültige Aussage getroffen werden.⁷⁵ Denkbar wäre eine verstärkte Konzentration der Kommission auf ihr Mandat zur Förderung der Menschenrechte und die Beschäftigung mit Fällen, die durch gütliche Einigung beigelegt werden können. Darüber hinaus könnte sie sich der Fälle annehmen, die von NRO und Individuen vorgebracht werden, vom Gerichtshof aufgrund beschränkter Zugangsbedingungen aber nicht behandelt werden können. Eine klare Trennung der Kompetenzen ist jedenfalls unerlässlich und würde die Legitimität der beiden Institutionen und damit die des afrikanischen

Menschenrechtssystems insgesamt erhöhen.⁷⁶

Die Dringlichkeit eines effektiven Menschenrechtsschutzes in Afrika ist angesichts zahlreicher grausamer Konflikte und der aktuellen Lage in Sudan offensichtlich. Es ist an der Zeit, der Menschenrechtsrhetorik, die fast alle afrikanischen Länder beherrschen,⁷⁷ eine unabhängige Institution gegenüberzustellen, die den Menschenrechtsnormen zur Durchsetzung verhilft und die Staaten für den Mißbrauch ihrer Staatsgewalt zur Rechenschaft zieht.

tive Auslegung der Ausnahmebestimmungen könnte der Gerichtshof hier wichtige Maßstäbe setzen. Für eine Diskussion dieses Themas siehe *Udombana* (Fn. 13), S. 62f. Ein weiterer positiver Aspekt des Gerichtshofs ist außerdem, daß durch die Interpretation der Verträge für die nationalen Gerichte ein Fallrecht etabliert wird, auf das diese sich beziehen können.

⁷⁴ *Adow* (Fn. 10).

⁷⁵ Soweit es angebracht ist, hat der Gerichtshof bei der Ausarbeitung die Kommission zu konsultieren (Art. 33 Satz 2).

⁷⁶ *Udombana* (Fn. 13).

⁷⁷ Die meisten Staaten auf dem afrikanischen Kontinent können Menschenrechtsnormen in ihren Verfassungen vorweisen. Einige Staaten haben eine nationale Menschenrechtskommission, andere einen Ombudsmann und fast alle garantieren eine unabhängige Justiz. Massive Menschenrechtsverletzungen, Massaker, Folter und Völkermord finden dennoch statt und geschehen oftmals sogar ungestraft.

Der Aristoteles des schiitischen Islam – Eindrücke von einem Kant-Seminar in Teheran*

Hauke Brunkhorst

Der erste Eindruck. Trotz des israelischen Stempels im Paß gibt es keine Schwierigkeiten. Allerdings hatten unsere iranischen Freunde zuvor sichergestellt, daß die Visa in jedem Fall ausgestellt werden. Ein richtiges Drittwelt- oder Schwellenland scheint der Iran nicht zu sein, auch wenn die günstigen Wirtschaftsdaten nach wie vor fast ausschließlich dem Öl geschuldet sind. Zumindest Teheran (13 Millionen Einwohner auf zwei Ebenen von 1.200 bis 1.800 m) wirkt weniger elend in den unteren Etagen als Recife oder Rio oder auch Kalkutta. In der Oberstadt im Norden leben die Reichen, unten die Armen. Das Stadt-Land-Gefälle ist jedoch immens. Die weitgehend verstaatlichte Wirtschaft, die jetzt zu 30% privatisiert werden soll, hat vor allem mit einer gewaltigen Jugendarbeitslosigkeit, die inzwischen bei 30% liegt, zu kämpfen. Verursacht ist sie durch das ideologisch und bellizistisch induzierte Bevölkerungswachstum von 32 auf 70 Millionen seit der Iranischen Revolution 1979. Jetzt werden viel weniger Kinder in die Welt gesetzt als zur Zeit des 8-jährigen Irak-Kriegs. Das Land hat wie Deutschland 1920 einen (in den Verlusten und Verletzungen vergleichbaren) jahrelangen Stellungskrieg auch mit chemischen Waffen und eine relativ unblutige, aber vollständige und tief in die Kultur einschneidende Revolution hinter sich. Nur in umgekehrter Reihenfolge, und der Krieg ging auch nicht verloren.

Am ersten Tag Besuch des Menschenrechtszentrums der Universität Teheran. Am Ein-

gang der Universität auf den Boden gemalt die israelische und amerikanische Flagge, für rituelle Flaggenverbrennungen. Das Menschenrechtszentrum heißt auch so und arbeitet dem Vernehmen nach ohne größere Behinderung durch die Behörden. In den Regalen stehen unsere Bücher. Die Leiterin, eine Frau, Nasim Mosaffa, Professorin der Rechte, berichtet vom größten Erfolg der letzten Zeit. Die Todesstrafe für Kinder ist gerade abgeschafft worden. Auch Amnesty hat den Iran für solche Fortschritte gelobt.

Veranstalter der Reise ist das Menschen-RechtsZentrum der Universität Potsdam im Verbund mit dem deutschen Auswärtigen Amt und dem iranischen Außenministerium. Untergebracht sind wir im Gästehaus des Außenministeriums im Norden der Stadt, hart am Rand des Gebirges, das sich hier über 5000 m auftürmt. Es schneit soviel wie seit vierzig Jahren nicht mehr. Am Tag des größten Schneefalls bricht der Verkehr völlig zusammen. Als einmal für wenige Minuten die Sonne durchkommt, erscheint unmittelbar vor dem hinteren Fenster eine riesige Gebirgswand. Nach vorne raus ist man mitten in der Stadt. Teilnehmer der Konferenz sind Philosophen, Juristen, Soziologen, Politikwissenschaftler aus beiden Ländern. Mit Publikum etwa 80 Personen. Die Veranstaltung ist öffentlich. Aus dem Publikum kommen Wortmeldungen und Diskussionsbeiträge. Sichtbare Behinderungen sind nicht erkennbar. Trotzdem wirkt das Ganze halböffentlich, kleiner Rahmen. Wie die Veranstaltung bekannt gemacht wurde, wissen wir nicht. Zur Eröffnung ist das Fernsehen da. Thema der Konferenz ist: *Kant-Seminar: Peace through Justice?* Die letzte nachlaufende Veranstaltung zum 200. Todestag Kants.

* Am 6./7. Februar 2005 fand ein vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam mitorganisiertes Kolloquium in Teheran statt. Der Verfasser, Professor für Soziologie an der Universität Flensburg, war Mitglied der deutschen Delegation.

Der erste Tag der Konferenz wird eröffnet durch den deutschen Gesandten, den einflussreichen *speaker of parliament* und den Stellvertretenden Außenminister der iranischen Regierung. Ort des Geschehens ist das *Institute for Political and International Studies* im Außenministerium. Es liegt ganz in der Nähe des Gästehauses im Norden der Stadt, weit weg von der Universität. Geleitet wird das Institut derzeit von Vertretern eines radikalen Reformkurses. Interessant ist die Rolle Kants im Iran. Kant gilt als mit Abstand größter Philosoph, beherrscht die Curricula und spielt im schiitischen Islam ungefähr dieselbe Rolle wie Aristoteles im klassischen Katholizismus. Der *speaker of parliament*, Gholam-Ali Haddad Adel, der vor den laufenden Kameras gleich dreimal die Achtung der Menschenrechte als höchsten Wert der Islamischen Republik Iran bezeichnet, nennt die Revolution von 1979 „a Kantian revolution“. Ähnlich der stellvertretende Außenminister. Die Brückenformel zwischen dem religiös eher unmusikalischen Aufklärer des 18. Jahrhunderts und den schiitischen Islamisten lautet: „Kant was a believer in God“, und Kant sei wie die Islamische Republik gegen den Materialismus und für die friedliche Koexistenz der monotheistischen Religionen, außerdem betone er die dem göttlichen Geschöpf eingeborenen Vernunftideen, die aber – wie bei Aristoteles in der Hochscholastik – auch von Gott nicht mehr geändert werden könnten. Der Gott der Schiiten ist kein Deizisionist. Die Toleranz-Formel verdeckt freilich das heikle Thema Religion/Staat ebenso wie die Unterdrückung nichtmonotheistischer Bekenntnisse oder atheistischer und materialistischer Meinungen, deren Freiheit dem Königsberger Philosophen weit wichtiger war als die der Religionen.

Das wissenschaftliche Streit- und Meinungsspektrum ist trotzdem kaum schmaler als bei uns. Damit hatten wir nicht gerechnet. Die Iraner untereinander diskutieren kontrovers und offen. Auf dem letzten *panel* sitzt ein konservativer Ajatollah und – mit westlichem Schlipps und westlicher Glattra-sur – der ganz laizistisch argumentierende

Soziologe Ghasem Eftechari, eine einflussreiche Figur der reformistischen Opposition. Er wird scharf angegriffen, aber auch verteidigt. Die akademische Redefreiheit wird jedoch in der Lehre überwacht. Die Einstellung der Professoren ist, wie uns die Leiterin des Menschenrechtszentrums erklärt, an Loyalität zum Islam gebunden.

Draußen in der Stadt wenig Propaganda. Die einzige Massierung anti-amerikanischer, antisemitischer und antiarabischer Ressentiments in dem Propagandamuseum, in das die verlassene amerikanische Botschaft inzwischen verwandelt worden ist. In den Geschäften und auf den Märkten außer relativ wenigen Bildern der politischen Führer – auch der Opposition – fast nichts. Man kann überall CNN etc. sehen. In einem gut besuchten, großen Restaurant laufen pausenlos Werbefilme über einen Großbildschirm. Schweizer Kühe und Fremdenverkehrsverein. Autorennen. Und immer wieder eine Luftwaffenschau der US-Navy, auf Breitwand das Sternenbanner. Keiner scheint es zu registrieren.

Schwierig ist die Meinungsfreiheit einzuschätzen. Offen und bisweilen kritisch berichten die vielen englischsprachigen Blätter Teherans über die Fundamentalisten, Konserverativen und Rechten in der Regierung. Es ist Wahlkampf und keineswegs ein Scheinwahlkampf. Am zweiten Tag der Konferenz wird ein oppositioneller Ajatollah, der für die Trennung von Religion und Staat eingetreten war, aus langjähriger Gefängnishaft entlassen. Die Zeitungen zelebrieren seine Freilassung.

Die Verfassung der Islamischen Republik erinnert mich stark an den deutschen, französischen (bonapartistischen) und englischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts. Eine dualistische Verfassung mit demokratisch gewähltem Parlament, einem direkt gewählten Präsidenten, der sich freilich die Exekutivgewalt mit dem mächtigen Wächterrat, der halb parlamentarisch, halb durch die theokratische Revolutionsführung bestimmt ist, teilen muß. Der Wächterrat hat das Vetorecht gegen parlamenta-

rische Gesetze und macht in der Hälfte der Fälle davon Gebrauch.

Dann geht das Gesetz in eine Art Vermittlungsausschuß, wo ein Kompromiß zwischen den Machtgruppen gefunden werden muß: Islamische Konkordanzdemokratie. Die parlamentarisch ungebundene Exekutivmacht der theokratischen Revolutionsführung verfügt, wie bei Paul Laband, dem Staatsrechtler des Deutschen Kaiserreichs, der Monarch, über einen erheblichen, vom Recht freien Raum eigener Initiative. Das Wechselspiel von Regierung und Opposition funktioniert, auch wenn die religiöse Staatsführung wie bei den letzten Parlamentswahlen oft erheblich interveniert, Kandidaten vorselektiert und manipuliert. So kommt der in Teheran unbeliebte, aber bei den Konservativen einflußreiche *speaker of parliament*, Haddad Adel, der unsere Konferenz eröffnete, als 31. einer Teheraner Liste ins Parlament, obwohl nur die ersten 30 gewählt worden waren. Es wird extralegal nachgebessert, aber das findet sich in den parlamentarischen und gouvernementalen Gepflogenheiten des 19. Jahrhunderts, auch noch in der frühen Ära de Gaulles in ähnlich massiver Form. Das passive Wahlrecht ist überdies stark eingeschränkt. Das Wahlalter ist hoch und durch Erfolg im Bildungssystem meritokratisch konditioniert. Aber der Wahlkampf ist sichtbar und kontrovers.

Ins Bildungssystem hat das Regime ebenso stark investiert wie ins Bevölkerungswachstum. Immer mehr Frauen schließen ein Universitätsstudium ab, sind aber am Arbeitsmarkt massiv benachteiligt. Das Bildungsniveau ist in dem Land der Buchreligion hoch. Hier liegt neben der Jugendarbeitslosigkeit eine der Hauptquellen, aus denen sich die Abkehr und in Zukunft vielleicht die Rebellion gegen die islamistisch kujonierte Republik speisen könnte und schon speist. Schon deshalb sollte den Ländern der Europäischen Union an Austauschprogrammen jeder Art gelegen sein.

Im Taxi und in der Stadt hört man immer wieder, die Amerikaner sollen kommen

„but peacefully.“ Antiamerikanismus und Antisemitismus haben wir aus unseren Gesprächen nicht heraushören können. Aber das war natürlich sehr selektiv. Die tiefstehenden Ressentiments gehen in diesem Land jedoch gegen die Araber. Eine Einstellung, die viele Iraner mit vielen Israelis teilen, ebenso wie das Interesse an regionaler Dominanz über die angrenzenden arabischen Länder. In vielleicht gar nicht so ferner Zukunft könnten sich Israel und der Iran die Hegemonie über die beiderseits ungeliebten, arabischen Nationen teilen.

Die Europäische Union hat hier tatsächlich jene Vorbildfunktion, von der unsere Verfassungs- und Europarechtler etwas zu blauäugig schwärmen. Nimmt man die halbwegs demokratischen oder halbdemokratischen Regimes der Region zusammen, dann könnten Israel, die Türkei, wenn er sich stabilisiert der Irak und der Iran beim Nachahmen des Vorbilds schon mal mit einem Kernorient anfangen. Das Ausmaß des Problems, das bei einer solchen Union zu lösen wäre, entspricht ziemlich exakt dem der deutsch-französischen Erbfeindschaft, die durch die EU gelöst wurde, aber erst nachdem der schrecklichste aller bisherigen Kriege mit der totalen Niederlage des Aggressors zu Ende gegangen war.

Die iranische Zivilgesellschaft entwickelt sich rasch, auch die religiös restringierte Kleidung liberalisiert sich. Die Hosen der Frauen werden immer kürzer und die Kleider und Umhänge figurbetont, die Absätze immer höher und die Schleier legen immer mehr blondgefärbte Stirnlocken und Strähnen frei. Manche sind weit zurückgeschoben und durchsichtig wie modische Accessoires. Die Sittenwächter sind aus der Stadt verschwunden, auch wenn die islamistische Repressionsmaschine immer noch hart und willkürlich zuschlagen kann. 100 Zeitungen werden verboten, 100 neue gegründet. Journalisten werden verfolgt, aber an Journalisten, die sich den Mund nicht verbieten lassen, scheint kein Mangel. Auch das wie in Deutschland, Frankreich oder den USA des 19. Jahrhunderts. Ein dichter werdendes Netzwerk von Nichtre-

gierungs- und Menschenrechtsorganisationen durchzieht das Land ebenso wie die politischen Klubs, Turnvereine und Geheimgesellschaften in den konstitutionalisierten Anstaltsstaaten des europäischen 19. Jahrhunderts.

Teheran ist das politische und soziale Zentrum des Landes, das wie das Paris des 19. Jahrhundert von einem „riesigen Kartoffelsack“ (Marx) der peripheren Landbevölkerung eingeschlossen wird. Hier hat das ursprünglich prophetisch-herrschaftskritische, egalitäre und sozialrevolutionäre, aber durch und durch autoritäre Regime der Mullahs seine Massenbasis. Ob sie ausreicht, um die Demokratie, die sich nicht mehr nur in der Riesenstadt entwickelt, zu stoppen, ist ungewiß.

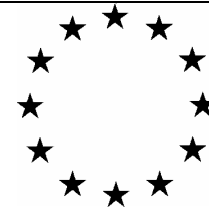
Etwas anderes aber scheint gewiß. Als Shlomo Avineri mir vor einigen Jahren in Jerusalem sagte, das einzige demokratische Regime in der ganzen Umgebung Israels – von der Türkei einmal abgesehen – sei der Iran, war ich verblüfft, auch wenn es mir nach einigem Nachdenken einzuleuchten begann: Wechsel von Regierung und Opposition, allgemeine Wahlen, sogar aktives und passives Frauenwahlrecht usw. Die Reise nach Teheran hat das trotz des *roll backs* der letzten Jahre bestätigt. Verglichen mit einer wohl weniger repressiven, aber maroden Militärdiktatur wie Ägypten, das von innen her gar keine Perspektive einer eigenen Entwicklung zu Demokratie und Rechtsstaat zu haben scheint, ist der Iran das einzige islamische geprägte Land, das eine erfolgreiche, von den Islamisten radikalisierte und okkupierte, aber nicht besiegte Revolution im Rücken hat und aus eigener Kraft entwicklungsfähige und reformierbare oder – wie im Frankreich des 19. Jahrhunderts – ein weiteres Mal revolutionierbare Verfassungsinstitutionen hervorgebracht hat. In der ganzen Region gibt es – sieht man einmal vom Sonderfall der türkischen ‚Revolution von oben‘ ab, nur einen vergleichbaren Fall revolutionärer Neugründung: Israel.

Substantielle Sittlichkeit und Kommunitarismus sind in der Islamischen Republik Iran

offensichtlich keine Mangelware – auch wenn der radikale Fundamentalismus eher das Symptom einer sozialen Pathologie längst atomisierter Massen sein dürfte. Als wir am 26. Jahrestag der Revolution zum Rückflug aufbrachen, erscholl der Ruf „Allah“ auf dem Chomeni-Platz aus hunderttausend Kehlen. Zeichen *nicht nur* des Fundamentalismus, sondern auch Ausdruck einer sittlichen Substanz, die auch unsere Verfassungsinstitutionen brauchen, um ihre revolutionäre Dynamik nicht zu verlieren und schließlich zu veröden. Das brachte einen der deutschen Referenten, – statt wie andere deutsche Teilnehmer gelegentlich etwas selbstgerecht Minimalbedingungen demokratischer Rechtsstaatlichkeit aufzulisten – auf die Frage, was wir von der Iranischen Revolution lernen könnten. Wenn die säkularisierte Gesellschaft die Erfahrungssprache der Religion zum Verschwinden bringt, raubt sie den nicht verschwindenden Gläubigen die Möglichkeit politisch-öffentlicher Artikulation. Solche Artikulationsmöglichkeit ist aber eine wichtige Implikation unserer Freiheitsrechte und des Gleichheitsgrundsatzes. Die Sicherung gleicher Artikulationsbedingungen für religiös und theologisch motivierte Politik macht freilich schlagartig die umgekehrte Gefahr sichtbar. Der besondere Schutz religiöser Artikulationsfähigkeit darf nicht um den Preis des repressiv toleranten Verstummens aggressiver Religionskritik und die Privatisierung der Sprache und Artikulationsfähigkeit radikaler, materialistischer oder laizistischer Aufklärung und Ideologiekritik, die ebenso wie die religiöse Überlieferung zur Substanz der westlichen Moderne gehört, erkaufte werden. Nicht nur die religiösen, auch die säkularen Ressourcen, derer die Demokratie zum Überleben bedarf, können versiegen. Schon deshalb sollten wir mit dem Gerede von der „postsäkularen Gesellschaft“ (Paul Kirchhof) vorsichtig sein. Die funktional differenzierte *Gesellschaft* ist sowieso nicht postsäkular, und wenn unsere *Kultur* es wird, sollten wir um so argwöhnischer darauf achten, die Artikulationsfähigkeit postreligiöser Aufklärung zu schützen und zu erhalten.

Mitgliedstaaten des Europarates

Dänemark



I. Geschichte und Weg in den Europarat

1. Nationwerdung und europäische Macht

Das dänische Volk ist seit dem 6. Jahrhundert v. Chr. geschichtlich nachweisbar; es siedelte zunächst allerdings im südlichen Teil des heutigen Schweden. Im 11. Jahrhundert dehnten sich die dänischen Siedlungen von den Inseln über Jütland bis hin zur Schleiflinie (von Schleswig nordöstlich zum Meer) aus.

Das Land wurde zu jener Zeit von sogenannten Teilkönigen regiert. Im 10. Jahrhundert kam es zu einer zeitweiligen staatlichen Zusammenfassung des Landes; das Christentum wurde eingeführt. Nach einigen Kämpfen (dänische Wikingerzüge), Auflösungen des Reiches und Wiederverfestigung schufen *Knut VI.* (1182-1202) und *Waldemar II.* (1202-1241) ein dänisches Ostseereich, das sich außer über Holstein, Hamburg und Lübeck auch über Mecklenburg, Pommern, Rügen und Estland erstreckte.

Nach erneutem Zerfall des Landes wurde die Königsmacht in Dänemark, Norwegen und Schweden durch Erbschaften und Heiraten unter der Regentschaft der dänischen Königin *Margarete* schließlich in einer Hand vereinigt. 1397 kam es zur Personalunion (Kalmarer Union¹) aller drei Reiche. Schweden löste sich 1523 aus dieser Union.

¹ In der die Länder Norwegen, Schweden und Dänemark denselben König (*Erik von Pommern*) anerkannten. Die gesamte Unionszeit von 1397 bis 1521 war jedoch von Kämpfen zwischen königlicher Zentralmacht und Hochadel sowie zeitweilig aufständischen Bauern und Bürgern gekennzeichnet.

Im Jahre 1814 löste sich auch Norwegen aus der Personalunion und schloß sich mit Schweden zu einer Union zusammen.

Im Jahre 1536 führte *Christian III.* durch Beschluß des Reichstags (Reichsrat, Adel, Bürger, Bauern) die Reformation ein. Er ließ 1537 das Kirchengut säkularisieren (Verdreifachung der Bruttoeinnahmen der Krone) und modernisierte die Zentralverwaltung².

Im 16. Jahrhundert und bis zum Dreißigjährigen Krieg dehnte Dänemark seinen Einflußbereich weiter aus. Durch die Niederlage Dänemarks im Dreißigjährigen Krieg mußte es auf seine norddeutschen Ausdehnungspläne verzichten (Friede zu Lübeck, 1629). Auf diese Weise verlor Dänemark seine Vormachtstellung im Ostseeraum an Schweden. Während des 17. Jahrhunderts setzte sich dieser Prozeß zugunsten Schwedens fort.

2. Innere Modernisierung: Reformen und Verfassungsstaatlichkeit

Die äußeren Unruhen und Veränderungen führten auch zur inneren Umgestaltung

² Dieses bedeutete: Der Reichsrat blieb oberstes Gremium für Verwaltung und Rechtsprechung. Es gab die Dänische Kanzlei (zuständig für die Innenpolitik und für Schweden) sowie die Deutsche Kanzlei (zuständig für die Herzogtümer und die Außenpolitik). Aus der Dänischen Kanzlei gliederte sich die Rentkammer als Leitende Finanzbehörde aus. Die Mitglieder des Reichsrats behielten die hohen Reichsämter (Hofmeister, Kanzler, Marschall, Admiral). Unter königlicher Kontrolle, besonders finanziell, stand die Lokalverwaltung.

Dänemarks. In den Jahren 1660/61 wurde durch das gemeinsame Vorgehen der Bürger und Geistlichen gegen Adel und Reichstag die Macht der Stände beseitigt. Durch den Beschluß des Reichstages wird Dänemark 1660 Erbmonarchie. Im Jahre 1661 erlangte der König durch die „Erb- und Alleinherrschafts-Akte“ auch die „absolute Regierung“. Daraufhin folgten grundlegende Reformen.³

1665 wird der Absolutismus durch *Friedrich III.* in Dänemark mit dem „Königsgesetz – Lex Regia“ urkundlich festgelegt. Das Gesetz galt bis 1849 und war das einzige seiner Art in Europa.

In den Jahren 1730-1808 herrschte Frieden in Dänemark. Durch die außenpolitische Neutralität kam es in Dänemark zum wirtschaftlichen Aufschwung (z. B. mittels des Kolonialhandels). Seit Mitte des 17. Jahrhunderts entwickelt sich eine neue gesellschaftliche Reformbewegung zur Bauernbefreiung. Ihre Probleme (Gutswirtschaft, Schollenbindung, bäuerliche Lasten, Mehrfelderwirtschaft) und deren Lösungen wurden in Fachzeitschriften dargestellt, auf Privatgütern erprobt und dann allmählich landesweit gesetzlich durchgeführt. 1788 wird die Leibeigenschaft aufgehoben.

Im Jahre 1792 wurde ein Verbot über den Sklavenhandel ausgesprochen (als erstes Verbot in Europa). Dänemark war somit ein Modell für den aufgeklärten Absolutismus.

Dänemark hatte sich nach anfänglicher Neutralität in den napoleonischen Kriegen auf die Seite Frankreichs gestellt und fand sich so bei den Friedensregelungen der Jahre 1814/1815 unter den Verlierern. Es mußte Norwegen an Schweden und Helgoland an England abtreten. Unter der Regierung von *Friedrich VI.* (1808-1863) begann

die wirtschaftliche und politische Reorganisation des Landes nur langsam.

Friedrich VI. verkündete 1849 das „Juni-Grundgesetz“. Es war die erste liberale Verfassung Dänemarks, die aber nicht für die Gebiete von Schleswig galt. 1852 erreichte man im Londoner Vertrag die Anerkennung des Gesamtstaates Dänemark, aber mit der Bedingung, Schleswig nicht enger als Holstein an sich zu binden. Die Herzogtümer Holstein und Lauenburg blieben im Deutschen Bund. Die dänische Erbfolge sowie die beiden Nationalitäten (deutsch und dänisch) wurden gleichberechtigt anerkannt.

Im November 1863 trat *Christian IX.* laut dem Londoner Vertrag die Nachfolge von König *Friedrich VII.* an. Am 18. November 1863 wurde von *Christian IX.* die „Eiderdänische Verfassung“ unterzeichnet, die am 1. Januar 1864 in Kraft treten sollte. Die „Eiderdänische Verfassung“ stand im Widerspruch zum Londoner Vertrag. Dadurch kam es zum deutsch-dänischen Krieg (1863-1864). Im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 verzichtete Dänemark zugunsten von Österreich und Preußen auf die drei Herzogtümer Schleswig, Holstein und Lauenburg.

Im Jahre 1866 wurden in Dänemark durch eine Verfassungsreform der Reichsrat abgeschafft und das Zweikammersystem (Folketing⁴ und Landsting⁵) eingeführt. Das Zweikammersystem sah das allgemeine Wahlrecht nur für Männer vor, aber mit Einschränkungen auf die Wählbarkeit im Landsting.

In den Jahren 1870 bis 1901 kämpften die Konservativen auf der einen Seite und die Liberalen auf der anderen Seite um die Verfassung. Die Nationalliberalen schlossen sich in der Partei „Højre“⁶ (Rechte) zu-

³ Sechs gegliederte Kollegien leiteten die Zentralverwaltung. Die Staatskasse wurde durch Verkauf von Krongut und Steuer auf Grundbesitz (auch adligen) aufgefüllt. Bürger erhielten Zugang zu allen Beamtenstellen. Die Wirtschaft wurde durch die Gründung von Kompanien gefördert.

⁴ Volksversammlung/Volksvertretung.

⁵ Parlament/2. parlamentarische Kammer.

⁶ Die Partei trat für die Gleichstellung von Landsting und Folketing sowie auf das Recht des Königs auf selbständige Ernennung seiner Minister ein.

sammen und verschiedene linke Gruppierungen zur Partei „Det Forenede Venstre“ (Die Vereinigte Linke).⁷ 1871 gründete sich in Dänemark eine sozialistische Bewegung. Im Jahre 1884 wählte man die ersten Sozialdemokraten (Socialdemokratiet) in den Folketing. 1901 erfolgte in Dänemark ein politischer Systemwechsel, der Parlamentarismus setzte sich in Dänemark endgültig durch.

Im Ersten Weltkrieg (1914-1918) verhielt sich Dänemark neutral. 1915 wurde von *Christian X.* die demokratische Verfassung eingeführt. Auch Frauen durften jetzt wählen.

Im Jahre 1920 vereinigte sich Dänemark nach einer Volksabstimmung wieder mit Südjütland.

In den Jahren 1940-1945 wurde Dänemark von deutschen Truppen besetzt. Die Besetzung erfolgte innerhalb weniger Stunden, da die Dänen von ihrem König und ihrer Regierung aufgefordert wurden, keinen Widerstand zu leisten, verbunden mit dem Versprechen, daß Deutschland die politische Unabhängigkeit Dänemarks respektieren werde. Im September 1943 wurde der dänische Freiheitsrat (Frihedsrådet⁸) gegründet, um die Befreiung des Landes zu organisieren. Die deutschen Truppen in Dänemark ergaben sich im Mai 1945 den Engländern.

3. Das moderne Dänemark

Dänemark ist Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (1945) und der NATO (1949). Dänemark gehörte ebenfalls zu den zehn Staaten, die am 5. Mai 1949 den Europarat gründeten.

⁷ Det Forenede Venstre kämpfte für die Wiedereinführung der Juni-Verfassung und des Folketing-Parlamentarismus.

⁸ Im Rat schlossen sich die wichtigsten illegalen Gruppierungen zusammen. Zu ihnen gehörten die Kommunisten, die Frit Danmark, die Einheitspartei (Dansk Samling) und die Ringes (Ringen).

Im Jahre 1953 erfolgte eine größere Verfassungsänderung (Abschaffung des Landsting, Verankerung des Parlamentarismus in der Verfassung, Einführung des Ombudsmannes⁹). Außerdem wurde ein Thronfolgegesetz verabschiedet, das jetzt vorsah, daß auch Frauen die königliche Erbfolge antreten durften. Die heutige Regierungsform in Dänemark ist die konstitutionelle Monarchie mit einem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem. Königin *Margarethe II.* ist seit dem 14. Januar 1972 Staatsoberhaupt.

Die Europäische Freihandelszone (EFTA) wurde im Jahre 1959 durch Dänemark mitgegründet. Dänemark trat im Jahre 1973 den Europäischen Gemeinschaften bei. Im Jahre 1992 gehörte Dänemark zu den Begründern des Ostseerates.

Nachdem der Maastricht-Vertrag zur Schaffung der Europäischen Union von Dänemark im Jahre 1992 durch ein Referendum abgelehnt worden war, wurde er im Jahre 1993 mit vier „Vorbehalten von Edinburg“ auf dem Gipfel in Kopenhagen angenommen. Die vier Vorbehalte sind die Ablehnung der gemeinsamen Verteidigungspolitik, die Betonung des zwischenstaatlichen Charakters im Bereich Justiz und Inneres, die Nichteinführung des Euros und Ablehnung der Unionsbürgerschaft.

Das moderne Dänemark ist in seiner Außenpolitik traditionell multilateral ausgerichtet. So schuf das Land gemeinsam mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine ständige Einsatzbrigade der Vereinten Nationen, genannt SHIFBRIG. Sie hat ihren Sitz in Kopenhagen. 1998 wurde das multinationale deutsch-dänisch-polnische Korps in Stettin gegründet. 2003 unterstützte Dänemark die USA im Irakkrieg und hilft heute beim Wiederaufbau des Landes.

⁹ Der Ombudsmann ist ein Beauftragter des Folketings, der die Verwaltung beaufsichtigt.

II. Die dänische Bilanz vor den Straßburger Instanzen

1. Übersicht

Dänemark gehört zu den Erstunterzeichnern der EMRK¹⁰. Sie trat dort, wie in neun weiteren Staaten, am 3. September 1953 in Kraft. Seitdem wurden in Straßburg 119 Beschwerden gegen Dänemark eingereicht,¹¹ von denen circa zwei Drittel unzulässig waren. In dem überwiegenden Teil der Fälle war dabei der Grund für die Unzulässigkeit die offensichtliche Unbegründetheit der eingereichten Beschwerde (Art. 35 Abs. 3 EMRK). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) selbst wurde lediglich bei 42 Beschwerden gegen Dänemark tätig. In 13 Fällen erging ein Urteil, insgesamt stellte der EGMR nur in 6 Fällen eine Verletzung der Konvention fest, weitere 8 Beschwerden waren unbegründet und in 8 Fällen einigten sich die Parteien gütlich gemäß Art. 39 EMRK. Verglichen mit anderen Vertragsstaaten der EMRK wurde Dänemark somit relativ selten verurteilt.

Der Schwerpunkt der Beschwerden gegen Dänemark liegt eindeutig auf Art. 6 EMRK, insbesondere beschwerte sich der Großteil der Antragsteller über die lange Dauer von Zivil- und Strafprozessen in Dänemark. Die übrigen Klagen haben häufig Art. 10 und Art. 14 zum Gegenstand. Wie in allen anderen Mitgliedstaaten des Europarates ist auch bei Dänemark seit dem Anfang der 90er Jahre eine deutlich Zunahme der in Straßburg eingereichten Klagen festzustellen (nur 5 der 13 Urteile ergingen vor 1990).

2. Auswahl wichtiger Entscheidungen

Die erste Beschwerde gegen Dänemark,¹² die der EGMR zu entscheiden hatte, war die mehrerer Eltern, die sich durch die Ein-

führung des Pflichtfaches „Sexualkunde“ an öffentlichen Schulen in ihren Rechten aus Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK¹³ (Recht auf Bildung, Achtung der religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Eltern) verletzt und aufgrund ihrer religiösen Ansichten gemäß Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 des Zusatzprotokolls diskriminiert fühlten.

Bevor der Fall jedoch überhaupt vor dem EGMR diskutiert werden konnte, mußte das Dänische Parlament den 1972 angebrachten Vorbehalt zur Zuständigkeit des EGMR für Individualbeschwerden aufheben. Die Anerkennung der gesamten in der EMRK zugrundegelegten Zuständigkeiten des EGMR erfolgte schließlich 1976. Der Weg zu den Straßburger Instanzen war somit für die Eltern eröffnet.

Das den Sexualkundeunterricht als Pflichtfach einführende Gesetz¹⁴ wurde aufgrund der stark ansteigenden Zahl ungewollter Schwangerschaften und illegaler Abtreibungen erlassen, galt jedoch nur für öffentliche Schulen, so daß Eltern immer noch die Möglichkeit blieb, ihr Kind (staatlich unterstützt) auf eine Privatschule zu schicken oder es selbst zu Hause zu unterrichten. Diese Alternativen waren dann auch der Grund dafür, daß die Mehrheit der Richter eine Verletzung von Art. 2 des Zusatzprotokolls verneinte. Denn gerade durch diese Ausweichmöglichkeiten sei dieses Gesetz, gemessen an seinem Zweck, verhältnismäßig.

Darin, daß Eltern zwar das Recht haben, ihr Kind vom Religionsunterricht zu befreien, nicht aber vom Sexualkundeunterricht, konnte der EGMR keine Diskriminierung erkennen. Die Ungleichbehandlung der Eltern sei dadurch gerechtfertigt, daß im Aufklärungsunterricht im Gegensatz zum Religionsunterricht bloße Fakten vermittelt werden, die die religiösen Ansich-

¹⁰ Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

¹¹ Stand 22. Januar 2005.

¹² *Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen ./. Dänemark*, Urteil vom 7. Dezember 1976, Serie A 23.

¹³ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, ETS Nr. 9, in der durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1072.

¹⁴ „*Lov om ændring af lov om folkeskolen*“ vom 27. Mai 1970.

ten der Eltern in keiner Weise beeinträchtigen.

Im Fall *Nielsen*,¹⁵ der Beschwerde eines Minderjährigen, ging es um die Einweisung eines geistig gesunden 12jährigen Jungen in die Psychiatrieabteilung eines Krankenhauses auf Wunsch der Mutter, die das Sorgerecht für ihren Sohn besaß. Der Krankenhausaufenthalt des Jungen, der bei seinem Vater leben wollte und deshalb mehrmals von zu Hause weggelaufen war, erstreckte sich über 5 Monate und erfolgte gegen den explizit geäußerten Wunsch des Jungen.

Jon Nielsen machte geltend, in seinen Rechten aus Art. 5 Abs. 1 und Abs. 4 EMRK (Recht auf Freiheit) verletzt worden zu sein. Während die Kommission einen Verstoß gegen Art. 5 EMRK fast einstimmig bejahte, entschieden sich die Richter mit 9 zu 7 Stimmen gegen eine Konventionsverletzung. Der EGMR betrachtete das staatliche Verhalten, hier in Form der Genehmigung der Einweisung durch den Chefarzt, als hinnehmbar, da allein die Mutter die Verantwortung für die Einweisung ihres Sohnes trüge. Die Entscheidung der Mutter wiederum lag in deren Ermessen; ein Ermessen, das nicht als grenzenlos angesehen werden dürfe, aber die Einweisung eines 12jährigen gegen dessen Willen in ein Krankenhaus durchaus noch umfasse. Art. 5 EMRK sei somit in diesem Fall nicht anwendbar und folglich auch nicht verletzt.

Die Entscheidung des Gerichts ist überwiegend auf Kritik gestoßen. Es wird angeführt, daß die Rechte Minderjähriger fast gar nicht berücksichtigt wurden und diese damit unter der EMRK schutzlos gestellt und der Willkür ihrer Eltern ausgeliefert seien. Jedoch illustriert diese Entscheidung die früher zurückhaltende Stellung des EGMR in bezug auf Familienangelegenheiten und auf die Frage der Drittwirkung der in der EMRK zugrunde gelegten Menschenrechte.

Die Beschwerde von *Mogens Hauschildt*¹⁶ bezog sich auf das in Art. 6 Abs. 1 EMRK verankerte Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Dieses Recht sah der Beschwerdeführer dadurch verletzt, daß der Prozeßrichter im erstinstanzlichen Strafverfahren wegen Betruges und Steuerhinterziehung bereits vor und noch während des Prozesses mehrmals die Verlängerung der Untersuchungshaft des Antragstellers anordnete. Dabei legte der Richter seinen Entscheidungen eine Verwaltungsvorschrift¹⁷ zugrunde, die für die Verlängerung der Untersuchungshaft einen besonders starken Verdacht („particularly confirmed suspicion“) gegen den Inhaftierten voraussetzt. Wegen der vorausgegangenen Entscheidungen des Richters könne, so der Beschwerdeführer, dieser bei der Urteilsfindung nicht unbefangen gewesen und von der Unschuld des Angeklagten ausgegangen sein.

Das Gericht entschied sich mit 12 zu 5 Stimmen für eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Dabei betonte es, daß allein der objektive Anschein einer Voreingenommenheit des Richters für die Feststellung einer solchen Konventionsverletzung genüge. Jedoch sei Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht schon dann verletzt, wenn der Prozeßrichter in Ausübung seiner übrigen Funktionen bereits im Vorfeld und während des Verfahrens Entscheidungen gegen den Angeklagten getroffen hat. In diesem Fall allerdings mußte der Richter schon vor der Verhandlung ein sehr genaues Bild vom Beschwerdeführer und dessen Schuld haben, da er ihn aufgrund eines besonders starken Verdachts in Untersuchungshaft behielt. Der Beschwerdeführer erhielt £ 20.000 Entschädigung für Anwalts- und sonstige Prozeßkosten.

Dänemark reagierte bereits während des Verfahrens vor der Kommission und dem EGMR mit einer Änderung des Dänischen Richtergesetzes, das es seitdem einem Rich-

¹⁵ *Nielsen ./. Dänemark*, Urteil vom 28. November 1988, Serie A 144.

¹⁶ *Hauschildt ./. Dänemark*, Urteil vom 24. Mai 1989, Serie A 154.

¹⁷ Art. 762 II *Retsplejeloven* (Dänisches Verwaltungsgesetz).

ter nicht erlaubt, einem Prozeß vorzusitzen, wenn dieser Richter bereits im Vorfeld des Verfahrens Entscheidungen gegen den Angeklagten aufgrund eines besonders starken Verdachts getroffen hatte.

Die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 10 EMRK) stand im Mittelpunkt der Beschwerde *Jersild*.¹⁸ Der Beschwerdeführer, ein Journalist der Fernseh- und Radiostation „Denmarks Radio“, führte ein Interview mit den Mitgliedern der Greenjackets, einer rassistischen dänischen Gruppe, die sich gegen Ausländer richtet und die Ansichten des Ku-Klux-Klans teilt. Das Interview mit den Greenjackets, das in den Sonntagsnachrichten im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion in Dänemark über Fremdenfeindlichkeit ausgestrahlt wurde, schnitt der Beschwerdeführer selbst von 5 Stunden auf wenige Minuten Länge zusammen, wobei er abstoßende und rassistische Äußerungen der Greenjackets über Schwarze und Ausländer in den Mittelpunkt des Berichts stellte. Der Beschwerdeführer selbst teilt die Auffassungen der Greenjackets in keiner Weise und erzeugte auch während des Interviews nicht diesen Anschein.

Aufgrund dieser Aussagen erhob die Staatsanwaltschaft Anklage gegen den Beschwerdeführer wegen Anstiftung zur Propagierung rassistischer Ideologien. Der Angeklagte wurde für schuldig befunden und zu einer Geldstrafe von DKr 1.000 verurteilt. Grundlage der Verurteilung ist ein Straftatbestand, der in Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Dänemarks unter dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung¹⁹ entwickelt wurde und jegliche Verbreitung rassistischer Ideologien verbietet.²⁰

Trotz mehrmaliger Hinweise der dänischen Regierung auf diese Konvention als Grundlage der Verurteilung bejahte der EGMR eine Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 10 EMRK mit 12 zu 7 Stimmen. Die Verurteilung sei insbesondere deshalb nicht gerechtfertigt, weil der Bericht keine die Ansichten der Greenjackets propagierende Wirkung entfaltete und im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion über die steigende Fremdenfeindlichkeit in Dänemark lediglich über die derzeitige Meinungslage informieren wollte. Der EGMR betonte die Kontroll- und Überwachungsfunktion der Presse in einem demokratischen Staat und damit den hohen Stellenwert der Meinungsäußerungsfreiheit. Zum Einwand der Regierung, sie sei aufgrund ihrer Verpflichtungen unter dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zur Verurteilung verpflichtet, befand der EGMR so klar und eindeutig wie nie zuvor, daß auch andere völkerrechtliche Verträge in die Entscheidungsfindung des Gerichtes miteinbezogen werden müssen. In diesem Fall sei jedoch die Meinungsäußerungsfreiheit höher zu bewerten, da Beschwerdeführer nicht die Absicht hatte, die Ansichten der Greenjackets in Dänemark populär zu machen und die Ausgestaltung des Berichts auch nicht diesen Anschein erweckte.

Das Urteil des Gerichts ist insoweit auf Akzeptanz gestoßen, als das Oberste Gericht in Kopenhagen seit dieser Entscheidung Straftatbestände, die die Meinungsfreiheit tangieren, konventionsgerecht auslegt.²¹

Stellvertretend für die gegen Dänemark eingereichten Beschwerden wegen der Dauer eines gerichtlichen Verfahrens sei der Fall *Kurt Nielsen*²² kurz erläutert. Der

¹⁸ *Jersild ./. Dänemark*, Urteil vom 23. September 1994, Serie A 298.

¹⁹ Vom 21. Dezember 1965, UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 962.

²⁰ Art. 266 (b) *Straffeloven* (Dänisches Strafbuch).

²¹ Beispielsweise wurde einen Monat nach der *Jersild*-Entscheidung ein Journalist, der den Garten eines Politikers für einen Fernsehbericht unbefugt betreten hatte, freigesprochen; siehe *Weekly Law Journal* 1994, S. 988.

²² *Kurt Nielsen ./. Dänemark*, Urteil vom 15. Februar 2000 (abrufbar unter www.echr.coe.int).

Antragsteller ist seit einem Autounfall behindert und verklagte im Februar 1988 drei Versicherungen auf Leistung wegen Verlustes der Arbeitsfähigkeit. Nachdem besonders die Anfertigung eines Gutachtens über die Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers, zahlreiche Anträge der Beklagten auf Vertagung der Verhandlung und die Berufung der für haftbar befundenen Beklagten den Prozeß in die Länge gezogen hatte, erging im September 1996 das endgültige innerstaatliche Urteil.

Der EGMR hat eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK wegen Überlänge des Gerichtsverfahrens (immerhin 8 Jahre und 6 Monate) bejaht und dem Beschwerdeführer DKr 70.000 Entschädigung zugesprochen. Gerade in Fällen, in denen der Kläger hilfsbedürftig und der ihm wahrscheinlich zugesprochene Schadenersatz für ihn le-

benswichtig ist, dürfe ein Gericht nicht zulassen, daß der Prozeß künstlich in die Länge gezogen werde. Dies gelte auch und vor allem für Rechtssysteme, in denen das prozessuale Initiativrecht bei den Parteien liegt, denn schließlich sei immer noch der Staat für die Verwirklichung des effektiven Rechtsschutzes zuständig.

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß es in Dänemark gut um den Menschenrechtsschutz bestellt ist. Die Urteile wurden ausnahmslos akzeptiert und innerstaatlich unverzüglich umgesetzt. Abgesehen von der Dauer der Gerichtsverfahren besteht nur noch sehr vereinzelt Anlaß zur Kritik an der Menschenrechtsslage Dänemarks.

Silke Brandt/Judith Schmidt

In der Reihe Mitgliedstaaten des Europarates sind bislang erschienen:

Polen, in: MRM 1999, S. 122-126.

Frankreich, in: MRM 2000, S. 23-33.

Niederlande und Tschechische Republik, in: MRM 2000, S. 95-99, 100-105.

Italien, in: MRM 2000, S. 173-183.

Ungarn, in: MRM 2001, S. 31-38.

Bulgarien, in: MRM 2001, S. 143-147.

Spanien, in: MRM 2004, S. 37-46.

Slowenien, in: MRM 2004, S. 183-190.

Slowakei, in: MRM 2004, S. 285-292

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland – Teil 10***Rechtsprechung zum Recht auf Freiheit und Sicherheit, Art. 5 Europäische Menschenrechtskonvention**

Herz ./ . Deutschland (444672/98), Urteil vom 12. Juni 2003¹

Zusammenfassung – nichtamtliche Leitsätze:

- Artikel 5 Abs. 1² verlangt die Einhaltung der einschlägigen innerstaatlichen Regelungen materiell- und verfahrensrechtlicher Natur und gebietet darüber hinaus, daß eine Freiheitsentziehung dem Sinn und Zweck dieses Artikels nicht widerspricht, den einzelnen vor staatlicher Willkür zu schützen.
- Die Geisteskrankheit einer Person, wegen der eine Freiheitsentziehung angeordnet wird, muß beweiskräftig anhand eines objektiven ärztlichen Gutachtens nachgewiesen sein. Die Konvention gestattet keinen Freiheitsentzug, der aufgrund oder anlässlich eines von den in einer Gesellschaft vorherrschenden Normen abweichenden Verhaltens angeordnet wird. Anders verhält es sich bei Entscheidungen über Dringlichkeitsunterbringungen, wo den Vertragsstaaten ein weiterer Beurteilungsspielraum zuerkannt wird. Die vorläufige Anordnung einer psychiatrischen Unterbringung ist somit und trotz des fehlenden schriftlichen ärztlichen Gutachtens und des Ausbleibens einer Anhörung des Betroffenen wegen Eilbedürftigkeit nicht konventionswidrig.
- Der in einer psychiatrischen Einrichtung Untergebrachte hat das Recht, in Anbetracht der besonderen Schwere einer auch vorläufigen Unterbringung die Rechtmäßigkeit deren Anordnung überprüfen zu lassen, auch wenn sie bereits beendet ist.
- Der Schutzzumfang des Artikels 5 Abs. 4 schließt nicht nur die Zusicherung eines Rechtsbehelfs ein, um die Rechtmäßigkeit der Festnahme oder des Freiheitsentzugs anzufechten, sondern erstreckt sich auch auf das Recht, innerhalb kurzer Zeit eine gerichtliche Entscheidung zur Rechtmäßigkeit der angefochtenen Freiheitsentziehung zu bekommen und deren Beendigung zu veranlassen, wenn sie sich als nicht rechtmäßig erweist.

Sachverhalt

Dem Beschwerdeführer wurde das Umgangsrecht mit seiner unehelich geborenen Tochter in der zweiten Instanz verwehrt, nachdem die Mutter des Kindes das vom erstinstanzlichen Gericht anerkannte Umgangsrecht angefochten hatte. Nach Festnahme und Vorführung des Betroffenen vor eine Amtsärztin wurde vom Vormundschaftsgericht die vorläufige Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus zwecks Vorbereitung eines ärztlichen Gutachtens angeordnet. Die Unterbringung ist zweimal verlängert worden. Im Verlauf des Verfahrens wurden zwei ärztliche Gutachten erstellt, die für den Betroffenen eine negative Diagnose enthielten.

Der Beschwerdeführer hat gegen alle Anordnungen Beschwerden erhoben, die aber immer wegen Gegenstandslosigkeit verworfen wurden, denn die jeweils angefochtene Anordnung

* Aufbereitet von *Georgios Sotiriadis*, LL.M.

¹ Das Urteil steht im Volltext zum Abruf auf der Homepage des EGMR unter www.echr.coe.int bereit.

² Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der EMRK.

war bereits durch eine neue ersetzt worden. Obwohl das Gesundheitsamt und andere Ärzte, die den Betroffenen untersuchten, sich zu seinen Gunsten äußern, wurde ihm trotzdem das Umgangsrecht mit seiner Tochter untersagt.

Nach einem gewalttätigen Anfall des Beschwerdeführers erfolgte eine erneute Unterbringung in einer psychiatrischen Anstalt. Die Unterbringung wurde auf eine fernmündliche Diagnose einer Krankenhausärztin gestützt, die angab, den Beschwerdeführer bereits untersucht zu haben. Da sich der Beschwerdeführer keiner Behandlung unterziehen wollte und er nach Ansicht des Gerichts eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellte, wurde die Unterbringung ohne seine Anhörung wegen Eilbedürftigkeit vollzogen. Nachdem er eine weitere Beschwerde eingelegt hatte, entwich er aus dem Krankenhaus.

Die Beschwerden, mit denen der Beschwerdeführer die absichtliche Verlängerung des Verfahrens seitens der Gerichte gerügt hatte, wurden von den zuständigen Gerichten wegen Beendigung der Unterbringung erneut verworfen. Letztlich wurde im Rahmen eines gegen den Beschwerdeführer laufenden Ermittlungsverfahrens wieder eine psychiatrische Unterbringung angeordnet. Nach Vorlage eines neuen Gutachtens, demzufolge eine Geisteskrankheit keineswegs nachgewiesen sei, wurde der Beschwerdeführer entlassen. Die Klage des Beschwerdeführers auf Schadenersatz wegen psychiatrischer Untersuchungen wurde in allen Instanzen abgewiesen.

Entscheidung

Zulässigkeit

Mit Entscheidung vom 21. März 2002 hat der Gerichtshof die Beschwerde für teilweise zulässig erklärt.

Verletzung von Art. 5 Abs. 1 lit. e

Vorbringen der Parteien

Der Beschwerdeführer rügt die zweite Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, die trotz fehlender Eilbedürftigkeit angeordnet wurde. Zu diesem Zeitpunkt lag auch die Voraussetzung des innerstaatlichen Rechts nicht vor, die eine Unterbringung zulässt: kein verwertbares ärztliches Zeugnis, sondern eine fernmündlich erteilte Diagnose, die von einer Ärztin erstellt wurde, die ihn nie untersucht hatte. Er betont, daß die Anordnung ohne seine Anhörung und ohne Rückgriff auf andere Informationsquellen erfolgt sei.

Die Regierung dagegen hebt hervor, daß das die Unterbringung anordnende Vormundschaftsgericht sich auf zwei ärztliche Gutachten gestützt habe, die eine Psychose diagnostiziert hatten. Die in diesen Gutachten geschilderte Gefährlichkeit hat in einem gewaltsamen Anfall gegen die Kindsmutter und in Körperverletzungen an ihrem Vater Ausdruck gefunden. Nach der Auffassung der Regierung wird die Rechtmäßigkeit der Unterbringungsanordnung trotz der telefonisch erteilten Auskunft der zuständigen Amtsärztin nicht in Frage gestellt. In dringenden Fällen solle das Vorliegen einer psychischen Erkrankung nicht nachgewiesen sein; deren Verdacht sei ausreichend, um die Anordnung einer vorläufigen Unterbringung zur Vorbereitung umfassender Gutachten zu rechtfertigen.

Begründetheit

Art. 5 Abs. 1 lit. e lautet:

(1) „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden: [...] e) rechtmäßige Freiheitsentziehung [...] bei *psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern*“. (Hervorhebung des Bearbeiters)

Angesichts der zahlreichen und einander widersprechenden ärztlichen Gutachten, die der Unterbringungsanordnung zugrundelagen, stellt der Gerichtshof klar, daß er sich nicht mit deren Würdigung beschäftigen wird. Es stellt sich hier die Frage, ob die Tatsachen, die das Vormundschaftsgericht zur Verfügung hatte, hinreichend waren, um die vorläufige Unterbringung zu rechtfertigen. Deswegen verweist der Gerichtshof auf die innerstaatlichen Regelungen: sie sehen eine vorläufige Unterbringung dann vor, wenn kumulativ Eilbedürftigkeit bejaht wird, ein schriftliches ärztliches Zeugnis vorliegt und eine persönliche Anhörung des Betroffenen stattgefunden hat (vgl. § 70 h des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, FGG). Von dieser Regel kann nach § 69 desselben Gesetzes bei Gefahr im Verzug insoweit abgewichen werden, daß die Anhörung des Betroffenen unterbleibt.

Der Gerichtshof ist der Auffassung, daß in Fällen von Dringlichkeitsunterbringungen den innerstaatlichen Rechtsordnungen ein weiter Beurteilungsspielraum anerkannt wird; wenn die sehr schnell nachgeholte Anhörung des Betroffenen berücksichtigt wird, bietet die Handlungskette des innerstaatlichen Gerichts keinen Anlaß zur Kritik.

Nach der Auffassung des Gerichtshofes ist bei der Begründetheit jeglicher Unterbringungsmaßnahme die Einholung eines schriftlichen, objektiven, ärztlichen Gutachtens unabdingbar, das bei nachgewiesener Geisteskrankheit eine Unterbringung für erforderlich hält. Werden die Unterbringungs Voraussetzungen von verschiedenen Ärzten kontrovers beurteilt, wird ein externes Gutachten verlangt.

Der Gerichtshof besteht allerdings darauf, daß Art. 5 Abs. 1 lit. e nicht dahin ausgelegt werden kann, daß er die Unterbringung von Personen möglich macht, allein weil deren Verhalten oder Ansichten den in einer Gesellschaft überwiegend akzeptierten Normen nicht identisch sind.³

Es scheint geboten zu sein, die Begleitumstände zu berücksichtigen, um sich ein Urteil zu bilden, ob die zugrundegelegten Fakten vermochten, die zweite Unterbringung zu legitimieren. Das Gewicht solcher Umstände abzuwägen und zu würdigen, steht dem Gerichtshof nicht zu. Es wird damit betont, daß, trotz der am Vorgehen der innerstaatlichen Behörden erhobenen Zweifel, die Lage es erlaubte, eine vorläufige Unterbringung anzuordnen. Es sei auch erinnert, daß diese Unterbringungsanordnung auf die endgültige Aufklärung des Vorliegens einer Geisteskrankheit abzielte und von verhältnismäßig kurzer Dauer war. Der Gerichtshof hat sich damit auf eine Willkürkontrolle beschränkt. Insofern sieht der Gerichtshof keine Verletzung des Art. 5 Abs. 1 lit. e der Konvention.

Verletzung von Art. 5 Abs. 4

Zunächst ist der Gerichtshof mit der Rüge des Beschwerdeführers befaßt, das Handeln der Gerichte habe sein Recht auf eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der angeordneten Unterbringungsmaßnahme innerhalb einer angemessenen Frist verletzt.

³ Vgl. Jochen Abr. Frowein/ Wolfgang Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Auflage 1996, Art. 5 Rn. 91. Grundlegend hierzu: EGMR, *Winterwerp ./ Niederlande*, Urteil vom 24. Oktober 1979, Serie A 33.

Art. 5 Abs. 4 hat folgenden Wortlaut: „Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, daß ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist“.

a) Rüge betreffend die mangelnde gerichtliche Überprüfung der Unterbringung

Der Gerichtshof stellt ausdrücklich fest, daß der von Artikel 5 Abs. 4 gewährte Schutz sich nicht nur, wie die Regierung argumentiert hatte, auf die von Verwaltungsbehörden angeordneten Unterbringungsmaßnahmen bezieht, sondern auch bei Gerichtsentscheidungen Anwendung beansprucht. In diesem Fall ist die von Art. 5 Abs. 4 geforderte Prüfung in der gerichtlichen Anordnung der Unterbringung enthalten. Das Verfahren, im Rahmen dessen diese Entscheidungen ausgesprochen werden, muß gerichtlicher Natur sein. Nach den Ausführungen des Gerichtshofs wird diese dann angenommen, wenn den Verfahrensparteien die vorgeschriebenen Verfahrensgarantien gewährleistet werden. Als solche sind beispielsweise die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs, der Anspruch auf Rechtsbeistand und das Recht auf Akteneinsicht zu verstehen.⁴ Um das festzustellen, ist die spezifische Art der Umstände zu berücksichtigen.

Ein Verfahren vor dem Vormundschaftsgericht wird nach innerstaatlichem Recht als ein gerichtliches Verfahren betrachtet. Art. 5 Abs. 4 statuiert keine Verpflichtung der Vertragsstaaten, Beschwerden gegen eine richterliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Unterbringung zu ermöglichen. Ist ein solches Beschwerderecht vorgesehen, müssen dem Betroffenen in der Beschwerdeinstanz dieselben Garantien wie in der ersten Instanz gewährleistet.

Zunächst wurde auf die Behauptung des Beschwerdeführers eingegangen, die Gerichte hätten durch ihre Weigerung, seine Beschwerden wegen der Beendigung der jeweiligen angeordneten Unterbringungsmaßnahme, zu überprüfen sein auf Art. 5 Abs. 4 zurückgehendes Recht verletzt.

Der Gerichtshof ist der Meinung, daß in Anbetracht der Schwere einer Unterbringungsmaßnahme in einem psychiatrischen Krankenhaus allein die Tatsache von deren Beendigung die Gerichte nicht von ihrer Pflicht befreien können, die Rechtmäßigkeit der Unterbringungsanordnung zu überprüfen. Besonders bei solchen vorläufigen Maßnahmen, deren Dauer von Natur her begrenzt ist, würden die Garantien des Art. 5 Abs. 4 ausgehöhlt, wenn die gerichtliche Überprüfung ausschließlich auf der Dauer der Wirkungen der Freiheitsentziehung beschränkt wäre.

Der Gerichtshof stützt sich auch auf einen einschlägigen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Mai 1998. Nach diesem Beschluß wurde die Begründetheit einer Beschwerde angenommen und eine Verletzung des Rechts auf einen effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG festgestellt, weil die erstinstanzlichen Gerichte sich geweigert hatten, die Begründetheit einer Freiheitsentziehung zu würdigen, da diese bereits vorher beendet war.

Das Argument der Regierung, dem Beschwerdeführer sei das Recht einer gerichtlichen Überprüfung wegen seines Entweichens nicht anerkannt worden, wurde vom Gerichtshof ebenso verworfen.

Damit ist Art. 5 Abs. 4 verletzt worden.

⁴ Vgl. Joachim Renzikowski, in: Wolfram Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Bd. 1, 7. Lieferung Juni 2004, Art. 5, Rd. 288ff.

b) Rüge betreffend die Mißachtung des Erfordernisses der kurzen Frist

Der Beschwerdeführer rügt auch, daß das die Unterbringung anordnende Vormundschaftsgericht die Beendigung der Maßnahme abgewartet habe und dadurch seiner Pflicht, die Rechtmäßigkeit innerhalb kurzer Frist zu überprüfen, nicht nachgekommen sei.

Art. 5 Abs. 4 ergänzt das allgemeine Beschleunigungsgebot nach Art. 6 Abs. 1, indem er dem Betroffenen einen Anspruch auf kurzfristige Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs gewährt.

Der Gerichtshof erinnert also diesbezüglich daran, daß Art. 5 Abs. 4 dem Betroffenen nicht nur das Recht auf eine gerichtliche Überprüfung einer Freiheitsentziehung einräumt, sondern auch das damit zusammenhängende Recht, nach der Einreichung des einschlägigen in der innerstaatlichen Ordnung vorgesehenen Rechtsbehelfs, innerhalb einer kurzen Frist, eine gerichtliche Entscheidung zur Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung zu veranlassen; wird die angeordnete Freiheitsentziehung von dem Beschwerdegericht für unrechtmäßig erklärt, ist sie zu beenden.

Nach Abwägung der besonderen Umstände und angesichts der komplizierten Fallgestaltung kommt der Gerichtshof zu dem Schluß, daß die innerstaatlichen Gerichte innerhalb einer angemessenen Frist gehandelt haben.

Der Gerichtshof stellte damit keine Verletzung des Art. 5 Abs. 4 fest.

Verletzung von Art. 6

Der Beschwerdeführer rügt ebenfalls, daß er nicht in den Genuß eines fairen Verfahrens vor dem Vormundschaftsgericht gelangt sei. Er behauptet insbesondere, daß das Gutachten vom 28. April 1995 fehlerhaft gewesen sei und deshalb nicht als Grundlage für die Unterbringung dienen konnte. Er beruft sich auf Art. 6 Abs. 1. Der Gerichtshof erachtet, daß es angesichts seiner Schlußfolgerungen zu Art. 5 Abs. 1 lit. e nicht geboten ist, diese Rüge gesondert unter dem Blickwinkel des Art. 6 Abs. 1 zu würdigen.

Anspruch auf Wiedergutmachung nach Art. 41:

Art. 41 hat folgenden Wortlaut:

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

1. Kausalität von Verletzungshandlung und Schaden

Eine Kausalität zwischen der Verletzungshandlung, also der Weigerung der Gerichte, sich mit den Beschwerden gegen die vorläufige Unterbringungsanordnung zu beschäftigen, und dem Schaden, also den entfallenen Einnahmen des Beschwerdeführers, wird nicht festgestellt.

2. Immaterieller Schaden

Der Gerichtshof spricht dem Beschwerdeführer wegen einer Teilverletzung seiner Rechte aus der Konvention nach billigem Ermessen eine Wiedergutmachung wegen immateriellen Schadens in Höhe von 3.500 € zu.

3. Kosten und Auslagen

Der Gerichtshof spricht dem Beschwerdeführer 4.000 € für seine Kosten und Auslagen vor den deutschen Gerichten und 2.500 € für die vor dem Gerichtshof zu.

Anmerkung:

Bereits im Fall *Megyeri ./ Deutschland* hatte es der EGMR mit einer ähnlichen Konstellation zu tun: es handelte sich auch um die gerichtliche Überprüfung einer Unterbringung in einer psychiatrischen Anstalt. Der Gerichtshof hatte in diesem Fall entschieden, daß eine Person, die in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht ist, weil sie Straftaten begangen hat, für die sie aufgrund ihrer Geisteskrankheit schuldunfähig und damit nicht verantwortlich war, in den nachfolgenden Verfahren zur Überprüfung ihrer Unterbringung rechtlichen Beistand erhalten muß, wenn nicht besondere Umstände vorliegen.

Literaturhinweis:

J.L. Murdoch, Article 5 of the European Convention on Human Rights "The protection of liberty and security of person", 1994.

Rechtsprechungshinweis:

EGMR *Megyeri ./ Deutschland*, Urteil vom 12. Mai 1992, Serie A 237-A, und in: EuGRZ 1992, 347; NJW 1992, 2945; NStZ 1993, 148; ÖJZ 1992, 808; StV 1993, 88

Das historische Kalenderblatt

Die „Nürnberger Rassegesetze“ vom 15. September 1935

Am 15. September dieses Jahres jährt sich zum 70. Mal die Verkündung der Nürnberger Gesetze, die im Jahre 1935 eine rechtliche Grundlage für die weitreichende Diskriminierung der jüdischen Bevölkerung in Deutschland schufen. Sie stellten eine juristische Klassifikation der von den Nationalsozialisten geplanten Ausgrenzung der Juden dar.

Schon vor der Ernennung *Adolf Hitlers* zum Reichskanzler im Januar 1933 entwarfen Ideologen der NSDAP ein „Reichsangehörigkeitsgesetz“. Ziel dieser Gedanken über ein „Regelwerk einer innerdeutschen Apartheidpolitik“¹ war die Entrechtung der jüdischen Minderheit im Sinne der nationalsozialistischen Rassenideologie. Im Zentrum der Diskussionen stand die Abgrenzung der – im Sprachgebrauch der braunen Rassisten – „Nicht-Arier“ von den „Ariern“, also die Frage, wer als Jude gelten sollte. Erst die Antwort in Form der Nürnberger Gesetze öffnete das Tor zur Wannsee-Konferenz und ermöglichte die „Endlösung der Judenfrage“ in Europa.

Das erste Diskriminierungsgesetz, das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“² vom 7. April 1933, schloß Juden aus dem Staatsdienst aus. Es enthielt jedoch noch keine Definition, wer als Jude zu gelten hatte. Erst vier Tage später erfolgte eine ergänzende Vorschrift zur nicht-arischen Abstammung, die das Religionskriterium als für die Abgrenzung entscheidend festlegte. Jude war, wer einer jüdischen Gemeinde angehörte. Aber auch Menschen, die sich nicht zur jüdischen Religion bekannten, jedoch jüdische Eltern oder Großeltern hatten, wurden als Juden angesehen. Das bedeutet, daß dem Kriterium der Religionsausübung bei Menschen, die aus genealogischen Gründen als Juden galten, keine Bedeutung für die rassenideologische Bewertung zukam.

Die Nürnberger Gesetze vom 15. September 1935, das „Reichsbürgergesetz“ (RBürgG) und das „Gesetz zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre“ (BlSchG),³ gingen jedoch über den Beamtenstand hinaus und betrafen alle Menschen, die definitionsgemäß als Juden galten. Die Gesetze waren eine legislative Grundlage für die Rassentrennung und Judenverfolgung.

§ 5 RBürgG legte fest, wer als Jude angesehen wurde: „Jude ist, wer von mindestens drei der Rasse nach volljüdischen Großeltern abstammt.“ Daneben wurden auch Menschen mit zwei jüdischen Großelternanteilen als Juden angesehen, wenn sie der jüdischen Religionsgemeinschaft bei Erlass des Gesetzes angehört hatten oder später in sie aufgenommen wurden (sogenannte Mischlinge). Auch Ehepartner von Juden wurden durch die Ehe selber zu Juden. Hatte ein Elternteil mindestens drei jüdische Großeltern, so war auch das Kind mit Geburt nach dem 1. Juli 1936 als Jude anzusehen. Das Gleiche galt für uneheliche Kinder mit jüdischem Elternteil. Die gesetzlichen Konstruktionen waren dermaßen konfus, daß sie immer wieder nachgebessert werden mußten. Selbst die Enkel aus zweiter

Die „Nürnberger Rassegesetze“ wirkten sich v. a. auf das Zivilrecht aus, auch wenn nicht immer ausdrücklich auf die beiden Gesetze Bezug genommen wurde. Das Namensrecht wurde 1938 dahingehend geändert, daß Juden als Zweitnamen „Israel“ bzw. Jüdinnen „Sara“ annehmen mußten. Verträge wurden für nichtig erklärt, wenn einer der Vertragspartner gegenüber dem anderen nicht seine jüdische Identität preisgegeben hatte; Verträge mit „Volljuden“ waren grundsätzlich anfechtbar.

Mieterschutz gab es seit dem „Judenmietgesetz“ vom April 1939 für Juden auch nicht mehr. Bewußt wurde die Ghettoisierung gefördert. Das „Reichserbhofgesetz“ verbot den Juden schon seit 1933 den Besitz eines Bauernhofes. Sie durften auch nicht mehr als Erben eines solchen eingesetzt werden. Die „Nürnberger Gesetze“ wurden von den Gerichten für den Begriff der Sittenwidrigkeit mangels Eindeutigkeit als Auslegungsmaßstab hinzugezogen.

¹ *Cornelia Essner*, Die „Nürnberger Gesetze“ oder Die Verwaltung des Rassenwahns 1933-1945, Paderborn, 2002, S. 14.

² RGBl. 1933 I S. 175.

³ RGBl. 1935 I S. 1146. Das dritte „Nürnberger Gesetz“ vom 15. September war das „Reichsflaggengesetz“, ebd., S. 1145.

Ehe einer „deutschstämmigen“ Frau, die in erster Ehe durch Heirat zum Judentum konvertiert war, wurden auch dann als „Mischlinge zweiten Grades“ angesehen, wenn die Großmutter nach aufgelöster Ehe mit einem Juden wieder durch Heirat mit einem „Deutschen“ als „deutschstämmig“ angesehen wurde.

Auf der Grundlage der Rassegesetze wurden Juden schnell durch eine Vielzahl an Verordnungen diskriminiert, schikaniert und verfolgt: zum Jahresende 1935 wurden Juden von der Ausübung vieler Berufe ausgeschlossen; sie durften unter anderem nicht mehr als Ärzte, Steuerhelfer, Anwälte und Vermögensverwalter arbeiten und mußten Gaststätten und Apotheken verpachten. Durch die auf dem Reichsbürgergesetz fußenden dreizehn Verordnungen – die letzte wurde am 1. Juli 1943 erlassen – wurden der jüdischen Minderheit auch die politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, entzogen, da sie nicht „Reichsbürger“, sondern lediglich „Staatsangehörige“ waren. *Hitler* hatte eine solche Unterscheidung schon in seinem politischen Pamphlet „Mein Kampf“ gefordert.

Das Reichsbürgergesetz diente auch der Auflistung aller Gewerbebetriebe und Kapitalgesellschaften in jüdischem Besitz bzw. mit jüdischer Beteiligung, was die Enteignung der Juden später vereinfachte. Schließlich wurde durch eine Verordnung zum RBürgG die „Reichsvereinigung der Juden in Deutschland“ gegründet, um die Auswanderung von Juden zentral verfolgen und das immer abgeschlossener Leben der jüdischen Gemeinschaft kontrollieren und reglementieren zu können. Im November 1941 verloren die bereits ausgewanderten deutschen Juden und solche, die zukünftig auswandern würden, ihre Staatsangehörigkeit durch die Elfte Verordnung zum Reichsbürgergesetz.⁴ Zurückgelassenes Vermögen fiel dem deutschen Staat zu. *Hitler* entschied sich damit gegen den Vorschlag des Reichsinnenministeriums, sämtlichen Juden die Staatsangehörigkeit abzuerkennen und sie dadurch staatenlos zu machen, da er den Protest des Auslands (noch) fürchtete. Die menschenverachtende Logik zeigt sich auch hier wieder: das „Generalgouvernement für die besetzten polnischen Gebiete“, in welches ein Großteil der Juden bald deportiert werden würde, galt als Ausland, so daß die Juden mit ihrer Ankunft in den Vernichtungslagern automatisch ihre Staatsangehörigkeit verloren. Zwei Jahre später gingen die antisemitischen Bürokraten noch einen Schritt weiter und regelten in einer weiteren Verordnung, daß auch im Todesfalle eines Juden sein Vermögen an das Reich verfällt.⁵

Das „Blutschutzgesetz“ umfaßte ein Verbot der Eheschließung und des außerehelichen Verkehrs „zwischen Juden und Staatsangehörigen deutschen oder artverwandten Blutes“ sowie die Beschäftigung „deutscher“ Frauen in jüdischen Haushalten (§§ 1 bis 3 BLSchG). Des weiteren wurde Juden das Hissen der Nationalflagge und das Zeigen der Nationalfarben verboten. Erlaubt war ihnen weiterhin der Gebrauch „der jüdischen Farben“ (§ 4), wobei diese Befugnis ausdrücklich unter staatlichen Schutz gestellt wurde – eine gezielte Stigmatisierung mit dem Ziel, die Entrechteten auch öffentlich als solche zu brandmarken. Durch das BLSchG wurde auch das Strafrecht geändert. Zuwiderhandlungen gegen oben genannte Verbote hatten Geld-, Gefängnis- oder Zuchthausstrafen zur Folge (§ 5). Ein Verstoß gegen das Eheschließungsverbot wurde beispielsweise mit Zuchthausstrafe bis zu 15 Jahren bestraft. Der Straftatbestand „außerehelicher Verkehr“ zwischen Juden und „Deutschen“ betraf ausdrücklich nur den männlichen Beteiligten (§ 5 Abs. 2). Gerechtfertigt wurde dies durch die Nazi-Konstruktion, der Mann sei in einer solchen Beziehung der bestimmende Teil. Hätte auch die Frau dieses „Verbrechens“ angeklagt werden können, so hätte sie in einem Prozeß gegen den Mann die Möglichkeit zur Aussageverweigerung gehabt. Womöglich hätte am Ende weder der beschuldigte Mann noch die beteiligte Frau verurteilt werden können. Noch geltende Rechtsstandards wie das Zeugnisverweigerungsrecht wurden somit durch irrationale Konstruktionen außer Kraft gesetzt. Bis zum Kriegsbeginn im Jahre 1939 erreichte die Anzahl der Verfahren zum Straftatbestand „Rassenschande“ ihren Höhepunkt. Danach gingen die Verurteilungen durch die Flucht vieler Juden ins Ausland und die beginnenden Deportationen zurück, bis die gerichtliche Strafverfolgung im Jahre 1943 ganz zum Erliegen

⁴ Vom 25. November 1941, RGBl. 1941 I S. 722.

⁵ § 2 Abs. 1 der Dreizehnten Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 1. Juli 1943, RGBl. 1943 I S. 372.

kam.⁶ Von da an wurden die Juden nicht mehr mittels der Justiz, sondern von der Gestapo und den SS-Sondereinsatzkommandos hinter den Frontlinien verfolgt.

Nach der Annektion der Tschechoslowakei und der Besetzung Polens wurden beide Gesetze durch Verordnungen auf diese Gebiete ausgeweitet. Eine neue Qualität erhielt die strafrechtliche Bedeutung des BLSchG durch die „Verordnung gegen Volksschädlinge“ vom 5. September 1939⁷. Verbrechen, die unter Ausnutzung der Fliegergefahr und des Kriegszustandes begangen wurden, sollten fortan mit dem Tode bestraft werden. Noch einen Schritt weiter ging die „Verordnung über die Strafrechtspflege gegen Polen und Juden in den eingegliederten Ostgebieten“ vom 4. Dezember 1941⁸. Verstöße gegen deutsche Strafgesetze sollten danach regelmäßig mit dem Tode und nur noch in Ausnahmefällen mit einer geringeren Strafe geahndet werden. Zudem konnte jede Handlung, die gegen das öffentliche Interesse verstieß, als Straftat verfolgt werden. Den Strafverfolgungsbehörden ließ diese Formulierung einen unbegrenzten Ermessensspielraum zukommen. Voraussetzung blieb lediglich, daß der „Straftäter“ Pole oder Jude sein mußte. Auch standgerichtliche Verfahren wurden in diesem Zusammenhang für zulässig erklärt, sofern der „Täter“ bei seiner „Tat“ unmittelbar gestellt werden konnte. Mit der Dreizehnten Verordnung zum RBürgG wurde schließlich die Verfolgung der im RBürgG und BLSchG genannten Straftatbestände durch die Gestapo legalisiert (§ 1). Tatsächlich war die Staatspolizei schon lange an der Verfolgung der Juden beteiligt. Mit den „Rassegesetzen“ schufen die Nazis positives Recht, welches Unrecht insbesondere in Form von Diskriminierungen formell legalisierte.

Mit Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die Verfolgung aufgrund „rassischer“ oder religiöser Gründe als Verbrechen gegen die Menschlichkeit in das Statut des Internationalen Militärtribunals⁹ von Nürnberg zur Verfolgung von Nazi-Verbrechen aufgenommen (Art. 6 Abs. 2 lit. c), ein Tatbestand, der sich im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs¹⁰ zusammen mit Völkermord (Art. 6) in Art. 7 Abs. 1 lit. h wiederfindet. Ab 1945 unternahmen die Vereinten Nationen verstärkt Anstrengungen, um eine Wiederholung des nationalsozialistischen Unrechts weltweit zu verhindern. Noch einen Tag bevor die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte¹¹ (AEMR) verabschiedete, nahm sie am 9. Dezember 1948 die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes¹² an. Der erste Artikel der AEMR spricht allen Menschen das Recht zu, welches den Juden durch die Rassegesetze verweigert worden war: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Zu den weiteren Reaktionen auf die Diskriminierungen und den Völkermord gehören insbesondere noch das 1965 verabschiedete Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung¹³ und Art. 20 Abs. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte¹⁴, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, nationalen, rassischen oder religiösen Haß, wie er durch die Nürnberger Gesetze geschürt und befördert wurde, per Gesetz zu verbieten.

Fabian Hemker

⁶ *Andreas Rethmeier*, „Nürnberger Rassegesetze“ und Entrechtung der Juden im Zivilrecht, (Rechtshistorische Reihe Bd. 126) Frankfurt a. M., 1995, S. 286.

⁷ RGBl. 1939 I S. 1679.

⁸ RGBl. 1941 I S. 759.

⁹ Mit dem Londoner Abkommen am 8. August 1945 angenommen, abgedruckt in: AJIL 39 (1945), Suppl., S. 257; *Internationaler Militärgerichtshof Nürnberg*, Der Nürnberger Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher, Bd. 1 (1947), S. 7 ff.

¹⁰ Vom 17. Juli 1998, BGBl. 2000 II S. 1393.

¹¹ Vom 10. Dezember 1948, UN Doc. A/810 (1948), S. 71.

¹² BGBl. 1954 II S. 730.

¹³ Vom 21. Dezember 1965, BGBl. 1969 II S. 962.

¹⁴ Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534.

Ausgewählte Jahrestage 2005

zusammengestellt von Norman Weiß

250. Todestag

Charles de Montesquieu, 18. Januar 1689 bis 10. Februar 1755, *Baron de la Brède et de Montesquieu*, französischer Schriftsteller, Rechts- und Staatsphilosoph. 1714 Parlamentsrat, 1716-26 Senatspräsident in Bordeaux, danach Reisen in fast alle europäischen Länder, 1729-31 Aufenthalt in England. *Montesquieu* hatte maßgeblichen Einfluß auf die Französische Revolution (bis 1791), die Verfassung der USA im besonderen und die Herausbildung des modernen Verfassungsstaates im allgemeinen durch seine staatswissenschaftlichen Arbeiten.

In der Abhandlung „vom Geist der Gesetze“ (*De l'esprit des lois*), die 1748 erschien, entwickelte er die Lehre der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative als Garantie der politischen Freiheit.

„Die politische Freiheit des Bürgers ist jene Ruhe des Gemüts, die aus dem Vertrauen erwächst, das ein jeder zu seiner Sicherheit hat. Damit man diese Freiheit hat, muß die Regierung so eingerichtet sein, daß ein Bürger den anderen nicht zu fürchten braucht.“

Wenn in derselben Person oder der gleichen obrigkeitlichen Körperschaft die gesetzgebende Gewalt mit der vollziehenden vereinigt ist, gibt es keine Freiheit; denn es ist stets zu befürchten, daß derselbe Monarch oder derselbe Senat tyrannische Gesetze macht, um sie tyrannisch zu vollziehen.

Es gibt ferner keine Freiheit, wenn die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und vollziehenden getrennt ist. Ist sie mit der gesetzgebenden Gewalt verbunden, so wäre die Macht über Leben und Freiheit der Bürger willkürlich, weil der Richter Gesetzgeber wäre. Wäre sie mit der vollziehenden Gewalt verknüpft, so würde der Richter die Macht eines Unterdrückers haben.

Alles wäre verloren, wenn derselbe Mensch oder die gleiche Körperschaft der Großen, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausüben würde: die Macht, Gesetze zu geben, die öffentlichen Beschlüsse zu vollstrecken und die Verbrechen oder die Streitsachen der einzelnen zu richten.“

Aus: *Montesquieu, Vom Geist der Gesetze*, in neuer Übertragung eingeleitet und herausgegeben von *Ernst Forsthoff*, Tübingen 1951, Band I. Seite 214f.

130. Geburtstag / 40. Todestag

Albert Schweitzer, 14. Januar 1875 bis 4. September 1965, promovierter Philosoph, Theologe und Arzt, gefeierter Organist. Baut im Jahre 1913 in Lambarene, Äquatorialafrika, das erste Spital auf der Missionsstation von Andende auf. Wird als Deutscher im Krieg interniert und 1917 nach Frankreich gebracht. 1924 Rückkehr nach Lambarene, 1927 Eröffnung des neuen Spitals von Andende. In der Folgezeit pendelt Schweitzer zwischen Europa, Amerika und Lambarene. Im Norden wirbt er Mittel für das Spital ein, dem er auch die mit den ihm verliehenen Auszeichnungen (z.B. Goethepreis 1928; Friedenspreis des deutschen Buchhandels 1951, Friedensnobelpreis 1952 [rückwirkend]) verbundenen Preisgelder widmet. Insgesamt hält sich Schweitzer vierzehnmal in Lambarene auf, ab Januar 1939 fast zehn Jahre am Stück. Er stirbt über neunzigjährig in Lambarene, wo er auch beerdigt wird.

Aus der Fülle seiner Publikationen, die sich u.a. mit der Religionsphilosophie *Immanuel Kants*, den Orgelwerken *Johann Sebastian Bachs*, dem Orgelbau, *Goethes* Werken, dem Leben Jesu, liturgischen Fragestellungen und seinem Wirken in Lambarene befassen, seien besonders erwähnt:

- Verfall und Wiederaufbau der Kultur, Kulturphilosophie Band 1, 1923
- Kultur und Ethik, Kulturphilosophie Band 2, 1923
- Das Christentum und die Weltreligionen, 1924
- Die Weltanschauung der indischen Denker, 1934
- Das Problem des Friedens in der heutigen Welt, Rede bei der Entgegennahme des Friedensnobelpreises in Oslo am 4. November 1953, 1954
- Friede oder Atomkrieg, drei Vorträge gehalten im Osloer Rundfunk, 1958

Menschlichkeit, die „Ehrfurcht vor dem Leben“ war ein zentraler Bezugspunkt seines Schaffens:

„Humanität besteht darin, daß nie ein Mensch einem Zweck geopfert wird.“

Aus: *Albert Schweitzer*, Kultur und Ethik, 1923, S. 221.

110. Jahrestag

4. Januar 1895 Verurteilung von Hauptmann *Alfred Dreyfus* wegen angeblichen Verrats militärischer Geheimnisse an das Deutsche Reich. Er wird auf der Grundlage gefälschten Beweismaterials von einem Militärgericht aus der Armee ausgestoßen und zu lebenslänglicher Verbannung auf die Teufelsinsel geschickt.

Dreyfus wurde als Sohn eines jüdischen Textilunternehmers am 9. Oktober 1859 in Mühlhausen (Elsaß) geboren, trat in die französische Armee ein und wurde im Jahre 1889 zum Hauptmann befördert.

Die *Dreyfus*-Affäre entwickelt sich 1895, nachdem Indizien für ein unrechtmäßiges Verfahren an die Öffentlichkeit gedrungen sind, rasch zur größten innenpolitischen Krise der dritten französischen Republik. Die Justiz sieht sich mit Vorwürfen konfrontiert, sie betreibe antisemitisch motivierte Willkür. Der Schriftsteller *Emile Zola* ruft in seinem offenen Brief („J'accuse“) an den französischen Präsidenten, veröffentlicht 1898 in der Zeitung „L'Aurore“, zur Rehabilitierung von *Dreyfus* auf. Das hat Folgen für *Zola*, der wegen Beleidigung der Armee zu einem Jahr Gefängnis verurteilt wird, sich aber der Verhaftung durch Flucht nach England entzieht. Diese Affäre erschütterte Frankreich. Rechte und linke Radikale nutzten die Affäre, um ihrer Enttäuschung über die politischen und sozialen Zustände Ausdruck zu geben. Als *Dreyfus* im ersten Verfahren verurteilt wurde, lösten die einflußreichen antisemitischen Kräfte dieser Zeit, besonders in der französischen Armee, eine Welle antijüdischer Propaganda aus. So kommt es am Rande des Verfahrens gegen *Zola* zu antisemitischen, auch gewalttätigen Ausschreitungen in Paris.

Im Jahre 1899 wird das Verfahren gegen *Dreyfus* wegen des Protests im In- und Ausland wieder aufgenommen. Ihm werden in der Revisionsverhandlung vor dem Kriegsgericht in Rennes zwar „mildernde Umstände“ zugebilligt, das Verfahren endet gleichwohl mit seiner erneuten Verurteilung zu 10 Jahren Gefängnis. Um den Prozeß und den Skandal zu beenden, wird *Dreyfus* vom französischen Präsidenten begnadigt.

Dreyfus sieht sich allerdings nach wie vor zu Unrecht verfolgt. Nachdem das ihn belastende Anklagematerial als Fälschung entlarvt ist, wird er im Jahre 1906 vom französischen Kassationshof voll rehabilitiert. Er wird wieder in die Armee aufgenommen, mit dem „Kreuz der Ehrenlegion“ ausgezeichnet und später zum Major befördert. Am 12. Juli 1935 stirbt *Alfred Dreyfus* in Paris.

Stichwort

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Vor zehn Jahren, am 1. Februar 1995, wurde das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten¹ (im Folgenden: Übereinkommen) zur Signatur ausgelegt, nachdem es bereits am 10. November 1994 vom Ministerrat verabschiedet wurde. Das Übereinkommen ist am 1. Februar 1998 – auch für die Bundesrepublik Deutschland – in Kraft getreten. Bis heute zählt das Übereinkommen insgesamt 35 Staaten, wobei sich namentlich die Türkei und Frankreich² nicht darunter befinden.³

Durch das Übereinkommen soll der als nicht ausreichend empfundene Minderheitenschutz durch die europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁴ (EMRK) ergänzen. Die zunächst gestartete Initiative, diesen Schutz durch ein entsprechendes Zusatzprotokoll zur EMRK zu erreichen, konnte sich letztlich nicht durchsetzen.⁵ Das Übereinkommen ist damit das erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument in Europa, das dem Schutz nationaler Minderheiten im allgemeinen gewidmet ist, und hat zum Ziel, das Bestehen nationaler Minderheiten im jeweiligen Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten zu schützen (vgl. Abs. 4 der Präambel). Zweck des Vertrages ist der Schutz von Minderheiten durch die Achtung der Rechte ihrer Mitglieder.⁶

Problematisch an dem Übereinkommen ist insbesondere, daß er keine Definition des Begriffs der Minderheit enthält.⁷ Daher bleibt es Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen das Übereinkommen Anwendung findet. Beispielsweise hat die Bundesrepublik bei der Zeichnung des Vertrages erklärt, daß nationale Minderheiten in Deutschland die Dänen und Sorben mit deutscher Staatsangehörigkeit sind, und daß das Übereinkommen auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen sowie der Sinti und Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit angewendet wird.⁸

Einige der in dem Übereinkommen genannten Prinzipien sind bereits in der EMRK enthalten; sie stellen also keine Erweiterung bestehender Rechte dar. Die Rechte, die sich aus den in dem Übereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, sind insofern in Übereinstimmung mit der EMRK und ihren Protokollen zu verstehen (Art. 23 des Übereinkom-

¹ Vom 1. Februar 1995, ETS Nr. 157, BGBl. 1997 II S. 1406; abgedruckt in EuGRZ 1995, S. 268ff.

² Laut *Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil*, National Minorities in Europe, Handbook (Ethnos, Bd. 63), 2003, S. 85, gibt es z.B. gerade in Frankreich sieben Minderheiten: Okzitanen, deutschsprachige Elsässer und Lothringer, Bretonen, Katalanen, Korsen, Flamen, Basken.

³ Stand: 1. Februar 2005.

⁴ Vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

⁵ Zur Entstehungsgeschichte: *Dirk Engel*, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, 2002, S. 201ff.

⁶ *Heinrich Klebes*, Das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1995, S. 262-268 (S. 263).

⁷ Zum allgemeinen Streit um den Begriff der Minderheit: *Norman Weiß*, Sind Minderheitenrechte Menschenrechte?, in: *Claudia Mahler/Norman Weiß* (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 292-320 (S. 299ff.).

⁸ Die Erklärung ist abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 120 a.E.

Nutzung der Sprache im Verkehr mit Verwaltungsbehörden ist jedoch sehr schwammig und einschränkend formuliert worden. Gerichte sind in dieser Vorschrift nicht genannt.

Das Recht auf Namensführung enthält Art. 11. Darüber hinaus enthält er die Pflicht zur Förderung der Aufstellung von Straßen-, Ortsschildern in der regionalen Minderheitensprache.

Art. 12 bis 14 befassen sich mit der Förderung von Bildung, Bildungseinrichtungen, Kultur und Religion. Konkrete Verpflichtungen lassen sich daraus nicht ableiten, da die Formulierungen sehr viel Ermessensspielraum belassen.¹⁴ Gemäß Art. 15 sollen die Vertragsstaaten die notwendigen Voraussetzungen der Teilnahme am öffentlichen Leben von Mitgliedern nationaler Minderheiten schaffen.

Art. 16 verbietet gezielte demographische Maßnahmen zu Lasten des Anteils der Minderheit an der Bevölkerung im jeweiligen Siedlungsgebiet. Grenzüberschreitenden Kontakten von Minderheiten dürfen sich die Vertragsparteien nicht entgegenstellen (Art. 17). Sie sind gemäß Art. 18 aufgefordert, selbst international mit Nachbarstaaten Übereinkommen zu schließen, um den Schutz von Minderheitsangehörigen sicherzustellen.

Art. 19 statuiert noch einmal die Pflicht, die Grundsätze des Übereinkommens zu achten und zu verwirklichen.

Abschnitte III bis V, insbesondere Überwachung

Der abschließenden Abschnitt befassen sich mit dem Verhältnis des Übereinkommens zu anderen innerstaatlichen Regelungen und internationalen Verpflichtungen, den üblichen Schlußvorschriften und insbesondere, im vorletzten Abschnitt, mit der Überwachung der Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien.

Die Überwachung erfolgt nach Art. 24 durch das Ministerkomitee des Europarats. Diesem steht ein beratender Ausschuß, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen müssen, zur Seite (Art. 26 Abs. 1). Die Zusammensetzung dieses Ausschusses und das Verfahren wurden gemäß Art. 26 Abs. 2 vom Ministerkomitee im September 1997 festgelegt.¹⁵

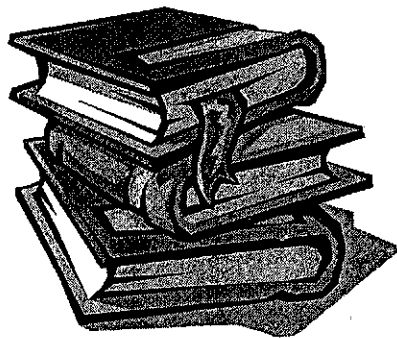
Grundlage der Überwachung sind Staatenberichte.¹⁶ Hauptaufgabe des Beratenden Ausschusses ist die Prüfung dieser Berichte und die Erarbeitung einer Stellungnahme („Opinion“) bezüglich der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen. Der Ausschuß kann von dem Vertragsstaat zusätzliche Informationen für seine Stellungnahmen anfordern und auch aus anderen Quellen, z.B. von Nichtregierungsorganisationen, Informationen empfangen. Auch Besuche in den Berichtstaaten sind möglich. Der Ausschuß leitet dem Ministerkomitee seine Stellungnahme zu, der hierüber berät und dann die endgültigen Entscheidungen über die Bewertung des Berichts trifft. Dabei kann er auch Empfehlungen in bezug auf die betreffende Vertragspartei beschließen.

Jan Schubert

¹⁴ Hierzu: Engel (Fn. 5), S. 219ff.

¹⁵ Verfahrensregeln zur Durchführung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Resolution (97)10 vom 17. September 1997, abgedruckt in: EuGRZ 1997, S. 650f. Dazu: Matthias Weckerling, Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1997, S. 605-608.

¹⁶ Hierzu und zum Verfahren siehe Art. 25 und Nr. 20ff. der Verfahrensregeln (Fn. 15). Zum Überwachungsmechanismus ausführlich: Rainer Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: MRM 2000, S. 63-73 (S. 66ff).



Buchbesprechungen

David Robertson, The Dictionary of Human Rights, 2. Auflage, 2004, London/New York: Europa Publications, 346 S., ISBN 1-85743-207-X, 110,- £.

Bereits enthaltene Einträge zu aktualisieren, unvermeidliche Fehler zu beseitigen und seit dem Erscheinen der Voraufgabe (1997) neu aufgekommene oder neu bewertete Themen aufzunehmen, zählt der Autor als die drei legitimen Gründe für die Neuauflage seines Wörterbuches der Menschenrechte auf.

Robertson kann in der Neuauflage auf die Entwicklungen in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas ebenso eingehen wie auf den Wandel in Südafrika.

Der Autor schöpft vornehmlich aus der Verfassungs-, Grund- und Menschenrechtsjudikatur des US-Supreme Court, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des deutschen Bundesverfassungsgerichts, die ihm das meiste Material darbieten.

Über 230 Einträge von „Abortion“ bis „Written Constitution“ werden durch einen umfangreichen Dokumentationsteil ergänzt. Dieser enthält achtzehn Verfassungstexte und Menschenrechtsverträge, teilweise in Auszügen, und einen Kommentar von *Thomas Paine* zur Französischen Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers.

Robertson stellt die von der National Rifle Association propagierte Lesart des II. Amendment zur US-Verfassung, das Recht, Waffen zu tragen („Bear arms“), in Frage, merkt aber leicht resignierend an, daß das Gewaltmonopol des Staates in den USA wohl nicht vollständig akzeptiert werde.

Einer der längsten Einträge ist dem britischen Human Rights Act von 1998 gewidmet, den *Robertson* als Revolution des englischen Verfassungsrechts bezeichnet.

Der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums führte zum Phänomen der „Lustration“; in Deutschland verbunden mit den Stichworten „Stasi-Unterlagengesetz“ und „Gauck-“ bzw. „Birthler-Behörde“. *Robertson* äußert Verständnis für das Bedürfnis, die Verwicklungen in das frühere Regime aufzuklären, weist aber auch auf die Kritik beispielsweise der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) an Lustrationspraktiken hin.

Insgesamt liegt ein Buch vor, das schnell und zuverlässig erste Informationsbedürfnisse auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte stillt. Der vom Autor gewählte Schwerpunkt im US-amerikanischen, englischen und deutschen Verfassungsrecht, der den völkerrechtlichen Menschenrechtsteil ergänzt, ist der Zugänglichkeit des Materials und der notwendigen Begrenzung des Stoffes geschuldet. Weltweit gesehen, mag dies die Verwendbarkeit des Buches einschränken, für den deutschen Nutzer, der an vielen Stellen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen wird, mag dieser Einwand allerdings nicht oder nur beschränkt gelten.

Norman Weiß

Horst Herrmann, Die Folter, Eine Enzyklopädie des Grauens, Frankfurt/M.: Eichborn 2004, 384 S., ISBN 3-8218-3951-1, 24,90 €.

Das von Horst Herrmann vorgelegte Werk „Die Folter. Eine Enzyklopädie des Grauens“ behandelt in ca. 450 Einträgen die Werkzeuge, Methoden und Folgen für das Opfer der Folter. Die systematisch aufgebauten Artikel sind deswegen so interessant, weil sie durch Querverweise auf andere Foltermethoden und eine – trotz „der unbefriedigenden Quellenlage“ (S. 11) – gut recherchierte historische Beispielsammlung bereichert werden. Die Benutzbarkeit des Buches wird weiter erhöht, indem ein Register diejenigen Begriffe erschließt, die ohne eigenen Eintrag nur schwer zu finden wären. Auch das Literaturverzeichnis, das ca. 160 Titel umfaßt, zeigt repräsentativ die Literatur über den Themenkomplex Folter. Durch eine systematische Auswertung der aktuellen Literatur (insbesondere den Jahresbericht 2001 von *amnesty international*) und Bezüge zum Zeitgeschehen rückt der Autor das Problem der Folter bewußt in die Diskussion über die Menschenrechte (vgl. dazu den Artikel „Folterverbote“, S. 150-154). Dieser seiner Intention folgend fordert Herrmann eine „humane und humanisierende Solidarität mit den Opfern“ ein, um so der Strategie von „Verdrängen, Vergessen, Leugnen, Lügen“ (S. 10) zu begegnen.

In der Einleitung stellt der Verfasser zehn Grundsätze vor, die die Basis seiner Argumentation bilden und folglich auch Einfluß auf die Begriffsbestimmung Folter und der dargestellten Subsumtion bilden. Sein erster und zentraler Grundsatz lautet: „Die Fähigkeit und die erklärte Bereitschaft, zu foltern und hinzurichten, unterscheiden den Menschen von den anderen Lebewesen auf diesem Planeten.“ (S. 12) Von dieser Position aus will Herrmann seine Enzyklopädie verstanden wissen. Stellt man sich nun die Frage nach dem Menschenbild, das hinter einer solchen Aussage steht, ist der Verdacht einer durchweg negativen Sichtweise des Menschen nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Die Fähigkeit

und Bereitschaft von Menschen, Folter durchzuführen, wird hier implizit nicht nur generalisierend auf die gesamte Spezies Mensch übertragen, sondern auch als inhaltliches und artbegründendes Abgrenzungskriterium gegenüber anderen Lebewesen verwendet. Gerade darin zeigen sich aber die Grenzen dieser Sichtweise auf. Nach diesem Menschenbild ist es – meiner Meinung nach – sehr schwierig, eine Begründung dafür zu finden, warum es dazu kommen konnte, daß überhaupt Folterverbote ausgesprochen werden, wenn sich doch der Mensch gerade durch seine Bereitschaft zur Folter auszeichne. Herrmann wendet hier das theoretisch begründete Verbot von Folter gegen die praktisch nicht durchgesetzte Verwirklichung. Damit hat der Autor aber noch nicht das Entstehen einer notwendigen Einsicht in die Formulierung einer solchen Erkenntnis erklären können. Folglich darf die Fähigkeit, Folter anzuwenden, nicht als *differentia specifica*, sondern nur als *differentia accidentalis* postuliert werden. Eine Möglichkeit der praktischen Verwirklichung des „theoretisch“ formulierten Folterverbots könnte dann aber nach dieser Sichtweise gerade nicht geleistet werden. Wenn der Mensch aber zu einer grundsätzlich ablehnenden Bewertung gerade zur Folter gelangen kann (vgl. die Folterverbote), dann ist das von Herrmann postulierte artbegründende Kriterium der „erklärten Bereitschaft“ zur Folter zumindest fraglich. Das hinter dieser Aussage stehende Menschenbild ist dann deswegen problematisch, weil es Änderungen faktischer Zustände (Praxis der Folter) für die Zukunft geradezu ausschließen würde (Durchsetzung des Folterverbots).

Der zentrale Sachartikel „Folter“ bestimmt den Begriff zutreffend als eine Form willkürlicher physischer bzw. psychischer Gewalt, die in einer bestimmten Absicht (z.B. Geständniserrpressung) von Menschen gegen Menschen eingesetzt wird (S. 120). Problematisch an seiner weiteren Argu-

mentation ist, daß Folter nicht gegenüber den Begriffen der Gewalt und der Strafe (insbesondere der Kriminalstrafe) abgegrenzt wird. Daher subsumiert *Herrmann* auch die Todesstrafe als Folter (vgl. S. 120). Korrekt ist, daß jede Form der Folter alle Formen der körperlichen, geistigen oder seelischen Gewalt beinhalten kann - falsch aber, daß jede Form der Gewalt dem Begriff der Folter zuzuordnen ist. Auch auf einer formalen Ebene ist die fehlende Präzision der begrifflichen Zuordnung abzulesen: der Enzyklopädie fehlen Sachartikel zur „Gewalt“ und zur „Strafe“, die eine genaue Abgrenzung zum Begriff Folter hätten leisten können. Der so zu *weite* Begriff der Folter verwaltet daher den Begriff der Gewalt in *Herrmanns* Enzyklopädie mit. Dies zeigt sich darin, daß beispielsweise die (zu bekämpfenden) Gewaltakte gegenüber Frauen mit Folter in *analoger Weise* egalisiert werden. Dabei muß berücksichtigt werden, daß das Verbrechen Vergewaltigung auch zu Folterzwecken eingesetzt wird, so geschehen z.B. im Bosnienkrieg (1992-1994), um die betroffenen Frauen „psychisch zu zerstören“ (vgl. S. 340). Richtig bestimmt *Herrmann* die Vergewaltigung als Anwendung von „Gewalt oder durch Drohung mit gegenwärtiger Gefahr für Leib und Leben“ (S. 336). Aufgrund eines fehlenden Präzisierungskriteriums generalisiert *Herrmann* jedoch: „Gewaltakte gegen

Frauen kommen der Folter gleich“ (S. 155). Dadurch begibt sich der Autor in die Gefahr, daß das detailliert und kenntnisreich zusammengetragene Werk aufgrund unpräziser Begrifflichkeit des zentralen Terminus „Folter“ alle Formen von Gewalt simplifizierend gleichsetzt. So subsumiert er beispielsweise auch die Strafarbeit unter den Begriff der Folter ohne ein präzises Kriterium anzugeben (S. 314-318). Im Artikel „Schuldturm“ (S. 287-288) wird nur uneigentlich ein Bezug zur Folter geschaffen – hier hätte man eine explizite Argumentation zur Verbindung von Strafe und Folter erwarten müssen.

Insgesamt darf daher in Frage gestellt werden, inwieweit das von *Herrmann* vorgelegte Buch mit Recht als „Grundlagenwerk“ (vgl. Klappentext) bezeichnet werden kann, wenn gerade grundlegende Abgrenzungen (z. B. Folter – Gewalt) fehlen, die eine präzise und zutreffende Bezeichnung der verschiedenen verabscheuungswürdigen Gewaltakte erst ermöglichen. Die „erklärte Bereitschaft, zu foltern“ als artbegründendes Kriterium für den Menschen ist eine äußerst problematische Behauptung, die ein Menschenbild voraussetzt, das die Vorstellung einer grundsätzlichen Verbesserung i.S.d. Realisierung von Folterverboten suspendiert.

Martin Fabjancic

Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswick (Hrsg.), Minderheitenschutz und Demokratie (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 20), 2004, 204 S., ISBN 3-428-11572-4, 86.80 €.

In der verdienstvollen Reihe „Staats- und völkerrechtlicher Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht“ dokumentiert Band 20 die Vorträge der Fachtagung der Studiengruppe im März 2002 unter dem Titel „Minderheitenschutz und Demokratie“.

Der Beitrag „Minderheitenschutz und Volksbegriff in der ideengeschichtlichen Diskussion seit der Aufklärung“ von *Christian Hillgruber* eröffnet den Band. *Hillgruber* stellt die französische Staatsbürgernati-

on dem deutschen Volk als Kulturnation gegenüber. Seine fundierte, ausführlich mit Originalquellen arbeitende Darstellung zeichnet die Entwicklung der beiden Konzepte nach. Seine ausführliche Analyse zeigt, daß „beide Volksbegriffe ihre Stärken und Schwächen haben“ (S. 35). Nichts sei falscher, als beide Volksbegriffe gegeneinander auszuspielen und im französischen nur das Gute, im deutschen allein das Schlechte sehen zu wollen (S. 36). Notwendig sei vielmehr eine Synthese bei beiden

Konzepte. *Hillgruber* läßt keinen Zweifel daran, daß er am Konzept der demokratischen Staatsbürgernation unbedingt festhalten wolle. Die für die erträgliche Existenz der Minderheiten in dieser Staatsbürgernation unerläßliche Anerkennung ihrer Besonderheit könne vor allem durch personelle oder territoriale Autonomie gewährleistet werden. Diese führe nicht zur Auflösung, sondern zur Gliederung von Staatlichkeit (S. 37). Dies gelte auch, so *Hillgruber* abschließend, für die Europäische Union, die gemäß Art. 1 Abs. 2 EUV die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ anstrebe.

Dietrich Murswiek nähert sich dem Thema aus einer anderen Richtung, wenn er theoretische Überlegungen unter dem Titel „Demokratie und Freiheit im multiethnischen Staat“ anstellt.

Er beginnt mit Ausführungen zum Verhältnis von Demokratie und Freiheit. Demokratie als Form der Herrschaftsausübung bringe Einschränkungen individueller Freiheiten zwangsläufig mit sich. Als Herrschaftsform, die Beteiligung ermögliche, mache Demokratie solche Freiheitsbeschränkungen allerdings grundsätzlich erträglich. Rechtsstaatlichkeit und Individualgrundrechte schützten überdies davor, daß die Demokratie zur Diktatur der Mehrheit entarte. Dagegen könnten diese Sicherungen es nicht verhindern, daß „die Mehrheit Lebensverhältnisse schafft, die der Mehrheit zwar behagen, unter denen die Minderheit [zahlenmäßig verstanden, nicht ethnisch, religiös oder ähnliches; N. W.] jedoch nicht leben mag, ja die vielleicht sogar für diese völlig unerträglich sind.“ (S. 44).

Die Zustimmung zu Freiheitsbeschränkungen oder doch die Bereitschaft, diese hinzunehmen, hänge, so arbeitet *Murswiek* heraus, einerseits davon ab, wie weitgehend die persönliche Freiheit betroffen sei. Entscheidend sei aber das gesamtgesellschaftliche Klima. Es komme darauf an, daß insgesamt weite Bereiche des Zusammenlebens „selbstverständlich“ (S. 45) sind und außer Streit stehen. Je umfangreicher

dieser Konsens sei und je fundamentaler die Bereiche seien, auf die er sich erstreckt, desto eher könne auch einmal eine weitgehende Freiheitsbeschränkung hingenommen oder gar bejaht werden.

Um aber einen solchen breiten und tiefgehenden Konsens zu erreichen, sei es zweckmäßig, politische Herrschaft so zu organisieren, daß die politischen Gegensätze innerhalb des Gemeinwesens minimiert werden (S. 46). Demzufolge müsse „die unter dem Aspekt individueller Freiheit optimale Staatsorganisation so aussehen, daß die territorialen politischen Entscheidungseinheiten so zugeschnitten werden, daß innerhalb ihres Gebietes die vorgegebenen Differenzen möglichst gering sind“ (S. 46f.). Als maßgeblich bezeichneten *Murswiek* vorgefundene, relativ stabile Kriterien, die er in regelmäßig territorial zuzuordnenden ethnischen Gruppen verwirklicht sieht.

„Ethnische Differenzen sind also einerseits historisch relativ stabile Differenzen, andererseits die Lebensverhältnisse besonders stark prägende Differenzen. Daraus folgt, daß die Chancen für die Verwirklichung individueller Freiheit auf Dauer dort am größten sind, wo es solche Differenzen nicht gibt. Der auf ein Volk im ethnischen Sinne aufbauende Nationalstaat ist also – vom theoretischen Ansatz her – die freiheitlichste und zugleich demokratischste Form des Gemeinwesens.“ (S. 47). Er schließt daraus, daß der Nationalstaat zwar „nicht per se ein freiheitlich-demokratischer Staat“ sei, „aber unter den demokratischen Staaten mit Rechtsstaatlicher, die individuellen Grundrechte garantierender Verfassung [...] als Typus der demokratischste und freiheitlichste.“ (S. 49).

Freilich handele es sich beim tatsächlich homogenen ethnisch fundierten Nationalstaat um ein Denkmodell. In der Praxis gebe es beinahe überall kleinere oder größere Minderheiten. So attraktiv der Nationalstaat für das Mehrheitsvolk sei, so bedrückend könne er für die Minderheit(en) werden. An dieser Stelle ist Raum, ver-

schiedene Schutzkonzepte für Minderheiten zu entwickeln.

Grundlage jeden Minderheitenschutzes sei es, daß die Mehrheit prinzipiell nicht legitimiert sein dürfe, „Entscheidungen zu treffen, durch die identitätsbestimmende Merkmale der Minderheit langfristig zerstört oder ihre Aufrechterhaltung praktisch unmöglich gemacht würde“ (S. 51). Schließlich sei es kaum anzunehmen, daß eine ethnische Minderheit bei Wahlen eine Stimmenmehrheit für ihre Position erringen könne. Folglich müßten Fragen, die die Existenz der Minderheit, den Gebrauch ihrer Sprache und unter Umständen auch ihr Siedlungsgebiet betreffen, Majoritätsentscheidungen entzogen sein. Was auf den ersten Blick eine Einschränkung des demokratischen Mehrheitsprinzips darstelle, sei tatsächlich ein Gebot der Demokratie (S. 52). Folglich müßten föderale Strukturen und Autonomiekonzepte entwickelt werden.

Murswiek stellt klar, daß individuelle Freiheitsrechte und Diskriminierungsverbote – bei aller Bedeutung – hierfür keinen Ersatz darstellten. Abschließend betont *Murswiek* ausführlich, daß diese Überlegungen nicht zur Grundlage für besondere Rechte von Einwanderern gemacht werden dürften. Diese seien um eines besseren Loses willen bereit gewesen, sich aus ihrer vertrauten, ethnisch geprägten Umgebung, in fremde, mehrheitlich anders geprägte Verhältnisse zu begeben. Dies bedeutet den Verzicht darauf, im Aufnahmestaat eine ethnische Gruppenidentität aufrechtzuerhalten. Etwas anderes gelte nur, wenn der Staat Einwanderer mit diesbezüglichen Versprechungen anwerbe (Bsp.: Hugenotten in Preußen).

Murswiek scheut nicht vor klaren Worten zurück, mögen sie auch bei den Wächtern der Political Correctness Anstoß erregen: „Wer auf Integration und Assimilation setzt, muß die Einwanderung so begrenzen, daß die Immigranten sich in die neue Kultur einfügen können, bevor sie durch immer neue Immigranten aus ihrer alten Heimat in ethnische Ghettos einbezogen

und von der Kultur des Aufnahmestaates isoliert werden. Auch Einwanderungs- und Integrationspolitik ist also ebenso wie Minderheitenschutzpolitik Demokratie- und Freiheitspolitik. Wer den Nationalstaat mittels Einwanderungspolitik durch eine multikulturelle Gesellschaft ersetzen will, schafft nicht nur Probleme für innere Stabilität und Zusammenhalt der Gesellschaft, sondern auch für ihr Niveau an Demokratie und Freiheit.“ (S. 56f.). Ähnliche Überlegungen findet man derzeit etwa in *Günther Lachmanns* Buch „Tödliche Toleranz, Die Muslime und unsere offene Gesellschaft“, erschienen im Januar 2005.

Die beiden Grundsatzreferate werden durch weitere Beiträge ergänzt, die, wie die Herausgeber im Vorwort schreiben, praktischen Fragen der Verwirklichung der Demokratie in Staaten mit ethnischen Minderheiten gewidmet sind.

Holger Kremser – „Die Sonderstellung von Minderheiten im Wahlrecht zu nationalen Parlamenten“ – gibt einen verdienstvollen Überblick über die völkerrechtlichen Grundlagen für die parlamentarische Beteiligung/ Privilegierung nationaler Minderheiten einerseits und über die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung und praktische Handhabung in zahlreichen Staaten andererseits. Dabei nimmt die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland – Bundes- und Landesebene – breiten Raum ein.

Dies wird durch den kenntnisreichen Beitrag von *Christoph Pan* – „Die politische Organisation nationaler Minderheiten als Voraussetzung für eine demokratische Mitbestimmung“ – ergänzt, der wichtige Fragen behandelt, die für das Gewählt werden und die effektive Interessenvertretung essentiell sind. Zahlreiche Beispiele aus unterschiedlichen Staaten zeigen Erfolge bei der Umsetzung. Wichtig sind *Pans* Ausführungen zur Vertretung von Minderheiteninteressen im Rahmen internationaler Organisationen.

Die nachfolgenden Beiträge von *Tore Modeen*: „Organisation von Minderheiten und innerorganisatorische Demokratie – Beispiel: Finnland“, *Jack Hoschouer*: „Minder-

heitenschutz in den USA“, *Josef Gonschior*: „Sprache, Kultur, Meinungsbildung und Information als Voraussetzungen der demokratischen Mitwirkung – an oberschlesischen Beispielen“ und *Monica Vlad*: „Minderheitenschutz und Demokratie in Rumänien, aktuelle Entwicklung“ bieten konzentrierte Einblicke in die Situation von Minderheiten und ihre politische Repräsentation in den jeweiligen Ländern.

Zum Schluß des Bandes befaßt sich *Elisabeth Sándor Szalay* mit dem Thema „Minderheit – ein permanentes Konfliktpotential? Ein Mythos aus mitteleuropäischer Sicht“. Um eine seriöse Einschätzung des Konfliktpotentials ungelöster Minderheitenfragen in Mitteleuropa vornehmen zu

können, sei eine fundierte und ehrliche Auseinandersetzung mit der Vergangenheit unabdingbar. *Sándor Szalay* steuert mit ihrer komprimierten Analyse insbesondere des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes hierzu wichtige Informationen bei.

Insgesamt handelt es sich um ein Buch, das umfangreiche Informationen mit sorgfältigen Analysen verbindet und überdies erfreulich handlich geblieben ist.

Für das wahrlich nicht kleine Feld der „Minderheitenliteratur“ stellt dieser Sammelband eine echte Bereicherung dar.

Norman Weiß

***Andju Sara Labuhn*: Zivilcourage: Inhalte, Determinanten und ein erster empirischer Zugang. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, Clemens Lorei, 2004, 195 S., ISBN 3-935979-33-9, 23,- €.**

Die vorliegende Darstellung widmet sich dem Themenkomplex Zivilcourage aus vorrangig sozialpsychologischer Perspektive, ohne sich interdisziplinären Sichtweisen zu verschließen. Konsequenter folgt die Verfasserin ihrem erklärten Ziel, Zugänge zu konkreten Handlungsansätzen zur Gewaltintervention und -prävention aufzuspüren und die wissenschaftliche Diskussion darüber zu fördern.

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung sind Berichte über Gewalttätigkeiten gegen wehrlose Opfer, die von beobachtenden Dritten völlig gegensätzlich begleitet werden. Die Spannweite des offensichtlichen Verhaltens reicht von – häufig anzutreffendem – passivem Zuschauen bis zum couragierten Auftreten von Menschen, die bei Gewalthandlungen gegen Dritte trotz einer möglichen eigenen Gefährdung tätig werden. Aus dieser Verhaltens- und Handlungsspannweite heraus formuliert die Autorin ihren Analyseansatz: Untersuchung der Kategorien „Fremdenfeindlichkeit und Vorurteile“ einerseits und „Hilfeleistung“ andererseits mit der Intention, „zivilcouragiertes Verhalten“ als ein Bindeglied zwischen den beiden Bereichen

herauszuarbeiten. Dabei weist *Andju Sara Labuhn* zu Recht darauf hin, daß sich die Ursachenforschung für diese nahezu gegensätzlichen Verhaltensmuster noch in den Anfängen befindet.

Die in sich geschlossene, logisch aufgebaute Darstellung ist in sieben Teile gegliedert, der drei zu beweisende Hypothesen vorangestellt sind. Darin wird angenommen, daß sich Zivilcourage durch spezielle negative oder positive Kovariationen mit verschiedenen Aspekten aus der Forschung zu Vorurteilen und Gewaltbereitschaft resp. der Hilfeleistungsforschung ableiten läßt. Gestützt werden die Annahmen auf interdisziplinäre Forschungsergebnisse, wobei die neuesten Veröffentlichungen aus der internationalen Gerechtigkeitsforschung zu Themen wie Ungerechtigkeits erleben die ansonsten breite und ausgewogene Literaturbasis weiter angereichert hätten.

Im ersten Teil der vorliegenden Arbeit untersucht die Autorin den Themenkomplex „Fremdenfeindlichkeit und Vorurteile“. Dabei analysiert sie die Ebenen von Ablehnung und Feindseligkeit, die sich von Vorurteilen (in Form von negativen Gefühlen

und ablehnenden Kognitionen) über Diskriminierungsbereitschaft bis hin zu vollzogener Diskriminierung (einschließlich fremdenfeindlich motivierter Gewalt) erstrecken. Neben der Erläuterung der Autoritarismustheorie und der Theorie Sozialer Dominanz arbeitet *Andju Sara Labuhn* besonders die Bedeutung der Kontaktthese heraus und weist auf die Mannigfaltigkeit der Studien hin, die die positive Wirkung des direkten Kontaktes der Angehörigen unterschiedlicher Gruppen bestätigen.

Im zweiten Teil widmet sich die Autorin dem Forschungsbereich „Hilfeleistung“ und fragt nach dem Hintergrund von Passivität bei unmittelbaren Beobachtern bedrohlicher Situationen. Sie geht auf den Bystander-Effekt ein, stellt den Zusammenhang zur Kontaktthese her, richtet ihr Hauptaugenmerk jedoch auf zwei andere, in der Forschung bisher wenig berücksichtigte Aspekte: den Stellenwert einer potentiellen Gefährdung der „Beobachtenden“ und den der Gruppenzugehörigkeit des Opfers. Die Kombination dieser beiden Blickwinkel führt *Andju Sara Labuhn* zu ihrem eigenen Untersuchungsansatz, dem der Zivilcourage als einem mögliche Bindeglied zwischen Fremdenfeindlichkeit und Hilfeleistung, den sie im Teil drei vorstellt. Ausgehend von einer eigenen Definition des Begriffs „Zivilcourage“ und unter Rückgriff auf die Forschungen von *Maschavici* über den „kleinen Widerstand“ und *Milgram* über Autorität und Gehorsam entwickelt sie ein mögliches Kausalmodell um die Intension zu zivilcouragiertem Verhalten vorherzusagen. Überprüft hat sie das Modell mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens, der an 1079 Schüler der Jahrgangsstufen fünf bis zwölf einer Schule verteilt wurde. Die Probanden wurden mit verschiedenen Belästigungs- und Gewaltszenarien konfrontiert und aufgefordert,

ihre eigenen Verhaltensintentionen mit Hilfe vorgegebener normierter Maße wiederzugeben. Einzelheiten zum methodischen Vorgehen werden im Teil vier, die Ergebnisse der empirischen Analysen im Teil fünf und die Diskussion der Ergebnisse im Rückgriff auf die eingangs gestellten Hypothesen im sechsten Teil vorgestellt. Darin kann die Autorin schließlich feststellen, daß sich die angenommenen Beziehungen in vorausgesagter Richtung bestätigt haben. So zeigten sich negative Zusammenhänge zwischen Zivilcourage und Vorurteilen, Diskriminierungsbereitschaft und Gewalt ebenso wie zwischen Autoritarismus, Sozialer Dominanz sowie Verantwortungsattributionen einerseits und positive Korrelationen zwischen Zivilcourage und beispielsweise Kontakt oder Empathie andererseits. Im Hinblick auf Implikationen für die Praxis verweist die Autorin auf eine Reihe präventiver Maßnahmen zur Förderung von Zivilcourage, deren zentrale Bedeutung nur ausdrücklich unterstrichen werden kann.

Abgerundet wird die Darstellung durch ein ausführliches Literaturverzeichnis und den Abdruck des kompletten Fragebogens in Teil sieben.

Insgesamt hat *Andju Sara Labuhn* mit ihrer vorgelegten Studie ein wichtiges, noch weitgehend unbearbeitetes Feld betreten und es mit ihrer unbefangenen Verbindung aus etablierten Forschungsergebnissen und neuen Ideen bereichert. Ihre Suche nach innovativen Ansätzen für die Meßbarkeit zivilcouragierten Verhaltens ist ein gelungener Anfang für hoffentlich viele weitere empirische Untersuchungen mit dem wünschenswerten Ziel für mehr Zivilcourage und Empowerment.

Anne Dieter

Nisuke Ando (Hrsg.), *Towards Implementing Universal Human Rights, Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee (The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Bd. 18)*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 262 S., ISBN 90-04-14078-6, 175,- €

Die vorliegende Festschrift ist dem nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR/Pakt) etablierten Menschenrechtsausschuß (Ausschuß) gewidmet, der im Jahre 2002 25 Jahre alt wurde. Die Festschrift widmet sich in sechzehn Beiträgen damaliger und früherer Mitglieder des Ausschusses verschiedenen Aspekten des Menschenrechtsausschusses selbst und seiner Aktivitäten. Neun der Beiträge sind in englischer, vier in französischer und drei in spanischer Sprache verfaßt.

Die Beiträge von *Rodley, Prado Vallejo, Amor* und *Glèlè Ahanhanzo* beleuchten den Ort des Menschenrechtsausschusses im System des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen. Hierbei ist die Schlußfolgerung *Rodleys* zu unterstreichen, der die Komplexität dieses Systems gegen den oft zu hörenden Vorwurf der Mehrfachgarantien, Doppelzuständigkeiten und Überschneidungen in Schutz nimmt. *Rodley* räumt ein, daß es für den Staat durchaus unangenehm oder bloß lästig sein könne, von verschiedenen Mechanismen „behandelt“ zu werden. Aus der Perspektive des Opfers könne es, eingedenk der bekannten Durchsetzungsschwäche der Menschenrechte, nur nützlich sein, Problemfälle von mehreren Seiten in den Blick zu nehmen.

Die Beiträge von *Mavrommatis* und *Bouziri* behandeln die, vor allem während der Anfangsjahre, gefundenen Arbeitsmethoden und -strukturen des Ausschusses. Beide legen Wert auf die Feststellung, daß es dem Menschenrechtsausschuß gelungen sei, durch solide und seriöse Tätigkeit, die sich politisierenden Aktivismus enthalten habe, Glaubwürdigkeit zu erlangen und daß er auf diese Weise der Sache der Menschenrechte in den vergangenen 25 Jahren manchen Dienst habe erweisen können.

Im dritten Teil behandeln die Beiträge von *Scheinin, Rivas Posada* und *Klein* grundlegende Rechtsfragen, die vom Ausschuß behandelt wurden: das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz, die Einschränkung von Menschenrechten im Notstandsfall sowie das in Art. 5 Abs. 1 IPbPR niedergelegte Mißbrauchsverbot und die in Art. 5 Abs. 2 IPbPR enthaltene Günstigkeitsklausel.

Der vierte Teil, der Beiträge von *Chanet, Solari-Yrigoyen, Henkin, Evatt, Ando* und *Tomuschat* versammelt, ist spezifischen, materiellen Fragen gewidmet. Das behandelte Spektrum reicht von der Todesstrafe bis zum Diskriminierungsverbot.

Abschließend beschreibt *Shearer* das Verhältnis des Pakts zum innerstaatlichen Recht, am Beispiel von dessen innerstaatlicher Anwendbarkeit in Australien.

Die Beiträge überzeugen nicht zuletzt durch die Authentizität, die die Autoren als Ausschußmitglieder verkörpern. Es liegt eine konzentrierte Auseinandersetzung mit den verschiedenen Arbeitsmethoden und Äußerungsformen des Menschenrechtsausschusses vor, die in den meisten Fällen durch einen hilfreichen Anmerkungsapparat erschlossen wird. Wenn der vorliegende Band auch naturgemäß nicht die systematische Geschlossenheit mancher Darstellungen erreicht, die in den letzten Jahren zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zur Arbeit des Menschenrechtsausschusses erschienen sind, so stellt er doch durch seinen spezifischen Blickwinkel eine willkommene Ergänzung dieser Literatur dar. Die ebenfalls erhältliche broschurierte Ausgabe rückt das Buch in den Bereich des Finanzierbaren.

Norman Weiß

Theodor Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, Universelles und europäisches Recht, Tübingen: Mohr Siebeck Lehrbuch, 2004, 302 S., ISBN 3-16-148212-3, 24,- €.

Der Titel scheint etwas anderes zu versprechen als der Inhalt des Buches hält. Die Einschränkung, die der Autor vorgenommen hat, wird aber schon im Vorwort dargestellt. Es handelt sich nicht um eine vollständige Wiedergabe des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern um eine synoptische Darstellung von bürgerlichen und politischen Rechten anhand ihrer Geltung in Deutschland. Das Werk geht auf eine Vorlesung des Verfassers zurück, die er schon seit mehreren Jahren an der Humboldt-Universität zu Berlin hält. Das Buch beschränkt sich auf die Beschreibung des für Deutschland geltenden internationalen Schutzes der Menschenrechte „der ersten Generation“, wie dies der Autor bezeichnet. Im wesentlichen wird die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und die „views“ des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen behandelt. Der Autor macht es sich zum Ziel, die Unterschiede der beiden Spruchkörper trotz der großen Parallelen der Konventionen herauszuarbeiten und dem Leser näher zu bringen.

Das Buch ist in drei Teile und XII Kapitel eingeteilt. Der Erste Teil wird Allgemeines genannt und darunter verbirgt sich eine kurze Einführung in die Entwicklung des Völkerrechts und der Menschenrechte sowie ein Kapitel über allgemeine Lehren bezogen auf die EMRK und den Zivilpakt. Um die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes leichter verständlich zu machen, ist auch dieses Kapitel mit vielen Beispielen angereichert. Hier zeigt sich auch ganz klar der Vorlesungsansatz für eine deutsche Universität, da die Beispiele zur Verdeutlichung Bezug auf das deutsche Rechtssystem nehmen (S. 21 Rn. 39).

Es werden aber auch einige konkrete Probleme zum Aufbau der Prüfung einer Menschenrechtsverletzung erörtert. Auf S. 22 Rn. 42 stellt der Verfasser klar, daß der

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nur konkrete Fragen aus speziellen Fällen prüft und keine abstrakte Normenkontrolle vornimmt. Weiters weist er den Leser darauf hin, daß dennoch eine konkrete Rechtsverletzungen auch ohne Vollzugsakte gegeben sein und vor dem EGMR verhandelt werden kann (Rz. 42). Dieser etwas schwerverständliche theoretische Ansatz wird mit konkreten Beispielen zum Recht auf Achtung des Familienlebens aus der Rechtsprechung des EGMR und des Ausschusses erläutert.

Der zweite Teil ist dem materiellen Recht gewidmet. In Kapitel III wird der Anwendungsbereich der Menschenrechtsverträge dargestellt. Die anschließenden Kapitel setzen sich mit einzelnen Rechten auseinander, die in beiden Verträgen enthalten sind.

Im allgemeinen Abschnitt zu diesem Teil erklärt der Autor die Schwierigkeiten, die sich mit Vorbehalten zu den Menschenrechtsverträgen ergeben. Hier bringt er ein Beispiel, welches sich mit dem Streit zwischen Menschenrechtsausschuß und den USA über den Vorbehalt der USA zum Zivilpakt befaßt (S. 34f. Rn. 62, Rn. 65).

Wie schon zuvor erwähnt, vergleicht der Verfasser die Ausgestaltung und die Entscheidungen zu einzelnen Rechten, wie z.B. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. In diesem Kapitel geht er auf Entscheidungen zur Todesstrafe und auf das Folterverbot ein.

In Kapitel V setzt er sich mit den Freiheitsrechten auf den S. 62 bis 141 auseinander. Hierin sind das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft enthalten. Der Autor nimmt eine Begriffsherleitung vor und setzt sich mit dem nach wie vor aktuellen Phänomen des Frauen- und Kinderhandels, sowie Zwangsheirat und ähnlichen Verstößen auseinander. Er weist darauf hin, daß diese Menschenrechtsverletzungen große praktische Bedeutung haben, aber in der Rechtsprechung der beiden Spruchkörper kaum eine Rolle spielen.

Im Kapitel Freiheit und Sicherheit der Person werden hauptsächlich Fälle aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angeführt. Die Beschreibung des Rechts auf Privatsphäre und Schutz des Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz, der Eheschließungsfreiheit sowie des Rechts auf Erziehung wird unter § 13 ausführlich vorgenommen. Daran schließen sich die Gleichheitsrechte, besonders das Diskriminierungsverbot an.

Auf den S. 157-168 werden die Eigentums Garantien in Kapitel VII behandelt. Mit den Verfahrensgarantien (S. 175) setzt sich der Autor im Anschluß an die Aktivbürgerrechte auseinander. Im X Kapitel werden die Minderheitenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker (S. 210-215) beschrieben.

Im dritten und letzten Teil, welcher mit „Formelles Recht“ überschrieben ist, werden die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Staaten- und Individualbeschwerden und ihre Unterschiede im internationalen und im regionalen Verfahren gegenüberstellend behandelt. Daran schließt sich die Darstellung der Institutionen und Verfahren im XII Kapitel an. Zu Beginn wird der Pakt mit seinem Spruchkörper, dem Menschenrechtsausschuß beschrieben. Darauf folgt in § 30 die EMRK und ihr Gerichtshof. Abschließend zeigt der Autor auf, daß das Ministerkomitee des Europarates zwar die Möglichkeit hat, förmlich festzustellen, daß ein Vertragsstaat der Verpflichtung aus einem Urteil nicht nachkommt, es diese aber kaum wahrnimmt. Es wird auch klar-

gestellt, daß dem Ministerkomitee keine Vollstreckungsbefugnis zukommt. An dieser Stelle bedaure ich, daß der Autor nicht auf die unzureichende deutsche Umsetzungspraxis und die dabei bestehenden Schwierigkeiten auf Grund der föderalen Struktur eingegangen ist, da diese beispielhaft für die negative Umsetzungspraxis vieler Staaten in Europa wäre.

Der Verfasser verzichtet weitgehend in den Fußnoten auf Literaturhinweise; er legt sein Hauptaugenmerk auf Verweise zu relevanten Entscheidungen.

Ab Seite 259 findet sich ein Register der Verträge und sonstigen Instrumente. Im anschließenden Entscheidungsregister sind die Fälle des EGMR und der Europäischen Kommission für Menschenrechte sowie des Menschenrechtsausschusses angeführt. Es gibt auch einzelne Hinweise auf andere relevante Entscheidungen von internationalen Spruchkörpern.

Unter dem Abschnitt der Quellenlage bringt der Autor dem Leser das Internet als geeignetes Instrument zur Materialsuche näher. Er erklärt sehr ausführlich, wie einzelne Entscheidungen sowohl des Ausschusses als auch des EGMR gefunden werden können, und weist auch auf weitere Suchoptionen für den unerfahrenen Interessierten hin. Den Abschluß bildet ein Sachverzeichnis.

Das Lehrbuch eignet sich durch seine Auswertung der Rechtsprechung sehr gut für die juristische Ausbildung in Deutschland.

Claudia Mahler

Jürgen Bröhmer u.a. (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005, Köln/Berlin/München: Carl Heymanns Verlag KG, 2005, 1.647 S., ISBN 3-452-25862-9, 348.- €.

Das voluminöse Werk versammelt über einhundert Beiträge, die vor allem Themen aus den Bereichen Völkerrecht, Europarecht, Verfassungsrecht und Europäische Menschenrechtskonvention behandeln. Dies spiegelt die Forschungs- und Arbeitsfelder des Jubilars wider, denen er sich als Hochschullehrer gewidmet und auf denen er in der Praxis gewirkt hat. *Georg Ress* war von 1994 bis 1998 Mitglied der Europäischen Kommission für Menschenrechte und von 1998 bis 2004 Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Die Festschrift bietet eine Fülle hochinteressanter, aktueller wie grundsätzlicher, zum Teil auch streitbarer Beiträge. Für die Bibliotheken der Juristischen Fakultäten führt trotz des hohen Preises kein Weg an diesem Buch vorbei. (*wß*)

• • •

Dietrich Schindler/Jiri Toman (Hrsg.), The Laws of Armed Conflicts, A Collection of Conventions, Resolutions and Documents, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 4. Aufl. 2004, 1493 S., ISBN 90-04-12818-8, 350.- €.

Die erstmals im Jahre 1973 erschienene Sammlung zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, daß sie es versteht, ein Gleichgewicht zwischen Aktualität und Grundsätzlichkeit herzustellen. Einerseits wurden in die Neuauflage Abschnitte über das Söldnerwesen und über den Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten aufgenommen, andererseits geben die Herausgeber auch Texte wieder, die keine völkerrechtlichen Verträge sind, nicht mehr in Kraft, nie in Kraft getreten oder im Entwurfsstadium steckengeblieben sind.

Den Dokumenten ist jeweils eine kurze Einführung vorangestellt, die auf geschichtliche Entwicklungen und nachfolgende Veränderungen aufmerksam macht. Technische und statistische Informationen runden den empfehlenswerten Band ab. (*bs*)

• • •

Europarat (Hrsg.), Die Europäische Sozialcharta, Ein Leitfaden, Berlin u.a.: Springer, 2002, 261 S., ISBN 3-540-43273-6, 24,95 £.

In Zeiten des „Caroline-Urteils“ und dem Agieren des OLG Naumburg sind der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und damit indirekt auch der Europarat einer breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden. Doch zum Menschenrechtssystem des Europarates gehört auch die Europäische Sozialcharta, die eher ein Schattendasein fristet.

Dem will das vorliegende Buch abhelfen, dessen Ziel die Vermittlung kompakter und genauer Informationen über die Funktionsweise der Sozialcharta und ihr Überwachungssystem sowie über die Hauptthemenbereiche der Rechtsprechung des Europäischen Sozial-

rechtausschusses ist. Darüber hinaus handelt ein wichtiger Teil des Buches unmittelbar vom Einfluß der Sozialcharta in den Staaten, die sie ratifiziert haben oder die nun die Ratifikation vorbereiten. Es wird abgerundet durch praktische Informationen, insbesondere Antworten auf häufig gestellte Fragen zur Sozialcharta. (wß)

• • •

Christian Geulen, Wahlverwandte, Rassendiskurs und Nationalismus im späten 19. Jahrhundert, Hamburg: Hamburger Edition HIS Verlagsgesellschaft mbH., 2004, 411 S., ISBN 3-930908-95-6, 35,- €.

Das Buch greift ein nach wie vor bewegendes Thema auf: „die im modernen Begriff der Nation liegende Spannung zwischen Wahl und Verwandtschaft“. Der Autor versucht zu zeigen, worin die maßgebliche Funktion und Bedeutung der vielfältigen Versuche ab dem Ausgang des 19. Jahrhunderts, die Nation „biologisch“ zu begreifen, bestand. Er will herausarbeiten, daß es darum gegangen sei, das Stabilitätsversprechen der „Nation als Blutsverwandtschaft“ und die moderne Flexibilität der „Nation als Wahlgemeinschaft“ miteinander zu versöhnen und das Ideal einer Wahlverwandtschaft herauszubilden.

Das Buch ist vielfach rezensiert worden und hat ein geteiltes Echo hervorgerufen (vgl. die unter <http://www.perlentaucher.de/buch/17267.html> abrufbare Übersicht). In jedem Fall stellt es eine sehr umfassende Übersicht über die Primärquellen dar und zeigt gleichzeitig die Entwicklung der Rassismusforschung auf. (wß)

Literaturanzeige

Am 1. März 1705 wurde der Französische Dom auf dem Gendarmenmarkt in Berlin mit einem Gottesdienst eröffnet; das 300jährige Jubiläum wird naturgemäß ausgiebig begangen. Die Kirche dient der hugenottischen Gemeinde auch heute noch als Gotteshaus, wird aber auch als Veranstaltungsort genutzt und hat sich einen festen Platz im Berliner Kulturleben erobert.

Wer sich über die Gründe und Modalitäten der hugenottischen Einwanderung nach Brandenburg-Preußen informieren will, sei verwiesen auf:

Anne Dieter, Das Edikt von Potsdam, Ein Beitrag zu seiner Entstehungsgeschichte in: Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 2004, S. 29-53.

Informationen
aus dem MenschenRechtsZentrum
der Universität Potsdam

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>).

Bewerbungen für das Jahr 2006 können noch eingereicht werden; es stehen noch einige Plätze zur Verfügung.

Neuerscheinungen

In der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam sind Ende 2004 erschienen:

Friederike Brinkmeier, Der Einfluß des Kalten Krieges auf den internationalen Menschenrechtsschutz (Bd. 23), ISBN 3-8305-0841-7.

Die von Prof. Dr. *Eckart Klein* betreute Dissertation untersucht den Einfluß der gegensätzlichen Ideologien in Ost und West durch eine Gegenüberstellung der menschenrechtlichen Tätigkeit der Vereinten Nationen vor und nach den Ereignissen der Jahre 1989/1990 am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

Andrea Kern/Christoph Menke (Hrsg.), *Raymond Geuss*, Glück und Politik, Potsdamer Vorlesungen (Bd. 24), 2004, ISBN 3-8305-0944-8.

Der Band dokumentiert drei Vorlesungen, die *Raymond Geuss* (Inhaber eines Lehrstuhls für Philosophie an der Universität Cambridge, Vereinigtes Königreich) im Juni 2003 an der Universität Potsdam im Rahmen eines dreitägigen Graduiertenseminars zum Thema „Glück und Politik“ gehalten hat. Die Vorlesungen werden durch fünf Kommentare von Teilnehmern des Seminars und *Geuss'* Reaktionen hierauf ergänzt.

In Vorbereitung ist:

Eckart Klein (Hrsg.), Globaler demographischer Wandel und Schutz der Menschenrechte.

Die hier dokumentierte Konferenz (Juli 2004) befaßte sich unter dem Blickwinkel des demographischen Wandels mit entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Fragestellungen, mit der sich wandelnden Rolle von Staaten und internationalen Organisationen und mit dem Schutz gefährdeter Gruppen.

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.

Teaching Human Rights in Europe: Vortrag und Workshop mit Katarina Tomasevski

Die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin zum Menschenrecht auf Bildung, Prof. *Katarina Tomasevski*, war am 11./12. Januar 2005 auf Einladung des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des VW-Forschungsprojekts „Teaching Human Rights in Europe“ – am MRZ bearbeitet von Dr. *Claudia Mahler* – zu Gast in Berlin. Das Thema ihres Vortrags lautete „Are we protecting minority rights in education or just talking about it?“. Ihre Ausführungen hatten die kritische Bewertung ihrer Tätigkeit bei den Vereinten Nationen im Mittelpunkt. Die Veranstaltung fand am Institut für Europäische Ethnologie an der Humboldt-Universität zu Berlin in den neuen Räumlichkeiten in der Mohrenstraße statt.

Im Rahmen des anschließenden Workshops zum Thema „Do we need explicit Human Rights Education? Comparing Human Rights Education with Civic, Intercultural, Diversity and Tolerance Education“ diskutierte *Tomasevski* mit Bildungsexperten und -expertinnen über das Recht auf Bildung. Im Mittelpunkt der Erörterungen stand die Frage, ob verschiedene pädagogische Konzepte, wie Interkulturelles Lernen, Demokratieerziehung und Menschenrechtsbildung, miteinander verbunden werden können oder ob die Unterschiede so groß sind, daß dies nicht empfehlenswert erscheint. Außerdem zeigte sich, daß die Teilnehmer zum Teil sehr unterschiedliche Auffassungen über Gegenstand und Methode der Menschenrechtsbildung vertraten.

Weitere Informationen über das Recht auf Bildung und die Arbeit von Prof. *Katarina Tomasevski* gibt es unter: www.right-to-education.org; ein ausführlicher Bericht wird auf der Homepage www.humanrightsresearch.de in Kürze zu finden sein.

Kalender

2./3. Mai 2005 Die Bekämpfung der Diskriminierung im Alltag

Die Europäische Rechtsakademie in Trier beginnt mit dieser Veranstaltung eine Seminarreihe zum Thema Diskriminierung und den beiden auf der Grundlage von Art. 13 EGV erlassenen Richtlinien.

Das Seminar richtet sich an Anwälte, Unternehmens- und Gewerkschaftsjuristen, Juristen nichtstaatlicher Organisationen sowie Beamte und Gewerbeaufsichtsbeamte. Es findet ein Auswahlverfahren statt; eine Tagungsgebühr wird nicht erhoben.

Veranstaltungsort: ERA Congress Centre Trier

Anmeldung: Sarah Jung
Tel. 06 51 – 9 37 37 34
sjung@era.int

24./25. Juni 2005 Potsdamer UNO-Konferenz

Der Forschungskreis Vereinte Nationen veranstaltet regelmäßig mit Unterstützung des MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam am letzten Juniwochenende die Potsdamer UNO-Konferenz. Schwerpunkte der diesjährigen Veranstaltung werden sein: Stand der Verwirklichung der Millenniumsziele und Fragen der Strukturreformen im System der Vereinten Nationen.

Es wird ein Teilnehmerbeitrag von 30 € (für Schüler und Studenten 15 €) erhoben; darin ist der Bezug der Konferenzbroschüre, die die Vorträge und Diskussionen dokumentiert, enthalten.

Veranstaltungsort: Universität Potsdam
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam

Kontakt: Dr. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte Nationen
fkruno@rzu.uni-potsdam.de
unokonf@rzu.uni-potsdam.de

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

CEDAW: Erste Verfahren unter dem Zusatzprotokoll

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Ausschuß) nach dem gleichnamigen Übereinkommen (CEDAW) hat die Arbeit unter dem Fakultativprotokoll (FP-CEDAW) aufgenommen und die ersten Mitteilungen (Art. 2 FP-CEDAW) entgegengenommen sowie das erste Untersuchungsverfahren (Art. 8 FP-CEDAW) eingeleitet.

Das FP-CEDAW ist seit dem 22. Dezember 2000 in Kraft (für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 15. April 2002). Mit Mitteilungen nach Art. 2 FP-CEDAW können sich Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen, die behaupten Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein, an den Ausschuß wenden (sog. Individualbeschwerdeverfahren). Das Untersuchungsverfahren nach Art. 8 FP-CEDAW ermöglicht es dem Ausschuß, schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat nachzugehen.

Die erste Mitteilung wurde am 20. August 2002 eingereicht und richtete sich gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die Beschwerdeführerin hielt unterhaltsrechtliche Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches für diskriminierend, weil die typischerweise von Frauen im Haushalt erbrachten Leistungen bei der Unterhaltsberechnung nicht ausreichend berücksichtigt würden. Der Ausschuß erklärte die Mitteilung am 14. Juli 2004 aus mehreren Gründen für unzulässig. Erstens *ratione temporis*, weil die Scheidung am 28. Juli 2000 ausgesprochen wurde, das FP-CEDAW für die Bundesrepublik Deutschland aber erst im Jahre 2002 in Kraft trat. Zweitens hatte die Beschwerdeführerin nicht alle in der Mitteilung vorgebrachten Kritikpunkte auch im innerstaatlichen Verfahren geltend gemacht. Drittens stellte die unzureichend fundierte und daher unzulässige Verfassungsbeschwerde keine Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges dar.

Während der 30. Tagung des Ausschusses im Januar 2004 wurden drei weitere Mitteilungen registriert.

Das erste Untersuchungsverfahren nach Art. 8 FP-CEDAW wurde im Januar 2003 eingeleitet und hat schwere Menschenrechtsverletzungen an Frauen in Ciudad Juarez und Ciudad Chihuahua, Mexiko, zum Gegenstand. Auf der Grundlage ausführlicher Informationen, die zwei Nichtregierungsorganisationen eingereicht hatten, nahm der Ausschuß die Untersuchungen auf; zwei Ausschußmitglieder führten eine Vor-Ort-Untersuchung durch. Der Ausschuß verabschiedete einen Bericht, der die Ergebnisse der Untersuchung und Empfehlungen enthält, während seiner 30. Tagung im Januar 2004 und übermittelte diesen Bericht an die mexikanische Regierung. Nachdem diese im Sommer 2004 schriftlich geantwortet hatte, entschied der Ausschuß, die Umsetzung seiner Empfehlungen im weiteren Dialog mit der Regierung zu beobachten. (wß)

Straßburg: 800 italienische Fälle bis zur Entscheidung eines Musterfalles vertagt

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) beschreitet neue Wege, um der Verfahrensflut Herr zu werden. Einen großen Teil der zu erledigenden Fälle machen Beschwerden gegen Italien aus, die sich auf überlange Verfahren vor dortigen Gerichten beziehen und eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 EMRK rügen.

Im Jahre 2001 erging das nach seinem Initiator benannte „Pinto“-Gesetz, das in Fällen überlanger Verfahrensdauer ein zusätzliches Rechtsmittel eröffnete, mit dem genau diese Verzögerungen gerügt werden können. Nun liegen dem EGMR alleine mehr als 800 Beschwerden vor, in denen die Beschwerdeführer zwar auf der Grundlage des „Pinto“-Gesetzes eine Feststellung der überlangen Verfahrensdauer vor italienischen Gerichten erwirkt und deswegen eine Entschädigung in Geld erhalten haben, gleichwohl der Meinung sind, dies bedeute eine unzureichende Wiedergutmachung.

Nachdem der EGMR in einem dieser Fälle (*Scordino* / *Italien*, Beschwerde Nr. 36813/97) die Entschädigung für unzureichend gehalten und eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 1 Protokoll Nr. 1 festgestellt hatte, beantragte die italienische Regierung am 29. Oktober 2004 die Verweisung an die Große Kammer. Gleichzeitig regte Italien an, sämtliche vergleichbaren Fälle bis zur Entscheidung der Großen Kammer auszusetzen. Im Dezember 2004 hat sich der EGMR dieser Anregung angeschlossen.

Eine Entscheidung im Musterfall *Scordino* ist für das Frühjahr 2005 angekündigt. (wß)

Millenniumziele und Menschenrechte

Fünf Jahre nach der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen soll die bis dahin erreichte Verwirklichung der in der Erklärung enthaltenen Ziele (Millennium Development Goals/MDG) untersucht werden (sog. „MDG+5“-Prozeß). Das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) hat in den vergangenen Jahren in vielfältiger Weise versucht, die Relevanz der MDG für die Menschenrechte deutlich zu machen. Der Sonderberater der Hochkommissarin für die Ziele legte im Oktober 2004 einen Bericht unter dem Titel „A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals“ vor.

OHCHR entwickelt zur Zeit eine Broschüre, die vor allem kleinere Nichtregierungsorganisationen, welche sich der Verwirklichung der MDG widmen, über die Verbindung der Ziele mit den Menschenrechten aufklären soll. Außerdem ist eine Veröffentlichung in Vorbereitung, die die Anknüpfungspunkte und Verbindungen zwischen den Menschenrechten und jedem einzelnen MDG herausarbeiten soll. (wß)

Keine Klonkonvention

Seit dem Jahr 2001 wird im Rahmen der Vereinten Nationen (angestoßen durch die Generalversammlungsresolution 56/93 vom 12. Dezember 2001) über eine Konvention gegen das reproduktive Klonen von Menschen beraten. Das zu diesem Zweck eingesetzte Ad-hoc-Komitee, dem Vertreter interessierter Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angehören, führte Expertenanhörungen durch und legte Berichte vor. Seine Arbeit wurde im Jahre 2003 von einer Arbeitsgruppe des Rechtsausschusses der Generalversammlung fortgeführt. Verschiedene Staaten und Staatengruppen brachten in den Rechtsausschuß Entwürfe für eine solche Konvention ein. Die Generalversammlung entschied am 9. Dezember 2003, sich in der 59. Sitzung (2004) mit dem Thema zu befassen. Der Rechtsausschuß setzte seine Beratungen im November 2004 fort.

Die 59. Generalversammlung entschied am 23. Dezember 2004, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die den Text einer „Deklaration zum menschlichen Klonen“ endgültig beraten und dem Rechtsausschuß im Laufe der 59. Generalversammlung berichten soll. Eine internationale Konvention ist damit zunächst vom Tisch. Allerdings sind in der Vergangenheit durch-

aus manche Deklarationen der Generalversammlung Anstoß für die spätere Ausarbeitung von internationalen Übereinkommen gewesen.

Diese Arbeitsgruppe traf sich Mitte Februar, der Rechtsausschuß empfahl am 18. Februar mit 71 gegen 35 Stimmen bei 43 Enthaltungen der Generalversammlung die Annahme einer Deklaration über menschliches Klonen. Daraufhin nahm die Generalversammlung selbst diese Deklaration am 8. März 2005 mit 84 gegen 34 Stimmen bei 37 Enthaltungen an

In der Deklaration werden (UN-Dok. A/C.6/59/L.27/Add.1, Annex I – ist zu finden unter: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/247/70/PDF/N0524770.pdf?OpenElement>, besucht am 15. März 2005) die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, jeden Versuch der Erzeugung menschlichen Lebens durch Klonprozesse und jede auf die Erreichung dieses Ziels ausgerichtete Forschung zu verbieten.

Weiterhin sollen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Biowissenschaften die Menschenwürde in jedem Fall beachten und besonders dafür sorgen, daß Frauen nicht ausgebeutet werden.

Um die beiden vorgenannten Ziele zu erreichen, sollen die Staaten die erforderlichen innerstaatlichen gesetzgeberischen Maßnahmen ergreifen. Überdies sollen die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um die Anwendung gentechnischer Methoden zu verbieten,, die nicht mit der Menschenwürde vereinbar sind. (wß)

Neues Gesicht für die deutsche Menschenrechtspolitik

Tom Koenigs ist seit dem 1. Januar 2005 der neue „Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt“. Dieses Amt wurde von der Regierung Schröder geschaffen, um die Aufwertung des Themas sichtbar zu machen, die die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag des Jahres 1998 vereinbart hatten. Erster Beauftragter war der frühere DDR-Bürgerrechtler Gerd Poppe, dem im Jahre 2003 die Grünen-Politikerin Claudia Roth nachfolgte. Koenigs wird vielen noch aus seiner Zeit als Büroleiter des damaligen hessischen Umweltministers, Joseph Fischer, und später als Finanzdezernent der Stadt Frankfurt am Main in Erinnerung sein. Internationale Erfahrungen sammelte er als stellvertretender Sondergesandter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen im Kosovo, wo er für die allgemeine Zivilverwaltung verantwortlich war (1999-2002) und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in Guatemala, wo er die Beobachtermission MINUGUA leitete (2002-2003).

Nach seinem Mandat vertritt der Beauftragte das Auswärtige Amt in Fragen der Menschenrechte und humanitären Hilfe nach außen. Zu seinen Aufgaben gehört es, die Entwicklung in diesen Bereichen weltweit zu verfolgen, den bilateralen und multilateralen Dialog mit Regierungen und Nichtregierungsorganisationen mitzugestalten und dem Bundesminister des Auswärtigen operative Vorschläge zur Ausgestaltung der Politik der Bundesregierung zu machen.

Inhaltlich will sich Koenigs vor allem mit den Rechten indigener Völker und dem Zugang zu Trinkwasser beschäftigen. Zu seinen ersten Reisezielen zählen China, Rußland und Kuba. (wß)

Internationales Symposium „Anerkennung von Geschichte - Hybridisierung von Kulturen. Roma und Sinti im Europäisierungsprozeß“, veranstaltet von der Gemeinschaft der europäischen Kulturinstitute in Berlin und der Humboldt-Universität zu Berlin und dem Institut für Europäische Ethnologie als Teil des Berliner Festivals europäischer Sinti und Roma (15.-30. Oktober 2004) am 30. Oktober 2004, Humboldt-Universität zu Berlin. (*Yana Petkova/Sarah Krieg*)

Die Veranstaltung wurde entsprechend ihrer interdisziplinären Ausrichtung von *Eleftherius Ikonomu* (Gemeinschaft der europäischen Kulturinstitute, Berlin) und *Wolfgang Kaschuba* (Institut für Europäische Ethnologie) eröffnet. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Lebenssituation von Roma, Sinti und Kále (hierbei handelt es sich um eine Volksgruppe der Roma, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nach Schweden eingewandert ist) wurden nationale und internationale Strategien zur Gewährleistung der Menschenrechte dieser Bevölkerungsgruppen erörtert.

Grundlage einer angeregten und z.T. kontroversen Diskussion waren drei Kernreferate: *Miranda Vuolasranta* (Beraterin der Abteilung für Roma-Fragen des Europarats in Straßburg) forderte neben der Bekämpfung des Rassismus und Antiziganismus engere Kooperationen zwischen den internationalen Organisationen der Staaten und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) und plädierte für eine aktive Beteiligung der Medien im Kampf für die Rechte der betroffenen Minderheiten. Sie eröffnete ihren Vortrag mit einem Überblick über die Geschichte der Roma als Opfer von Genozid. Sie erinnerte an die Anti-Zigeuner-Gesetze, die in Europa zwischen dem 15. und 18. Jahrhundert galten. Vor diesem Hintergrund würdigte sie den Europarat und die von ihm ausgearbeiteten völkerrechtlichen Verträge, wie die EMRK, die Europäische Sozialcharta und die Europäische Kulturkonvention. Als weiteren Meilenstein für die Wahrung der Menschenrechte in Europa bezeichnete sie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die durch Länderberichte Fortschritte bei der Rassismusbekämpfung verfolgt und Empfehlungen in Form

von General Policy Recommendations ausspricht. *Vuolasranta* beendete ihre Ausführungen mit dem nachdrücklichen Hinweis auf die Bedeutung von interdisziplinären Konferenzen sowohl für den Integrationsprozeß als auch für die Stärkung der Kooperationen zugunsten der Menschenrechte.

Im zweiten Vortrag lenkte *Judith Okely* (Oxford Brookes University) die Aufmerksamkeit auf den Erfindungsgeist und die Innovationskraft der Roma in Wirtschaft und Handel sowie deren kulturelle und sprachliche Vielfalt.

Abschließend referierte *Sevasti Trubeta* (Osteuropa Institut der FU-Berlin) über die südeuropäischen Roma, wobei auch sie der kulturellen und sprachlichen Entwicklung besondere Beachtung schenkte.

Im Rahmen der ersten Diskussion mit dem Titel „Bewegung, Vermischung, neue Grenzen. Kulturelle Projekte und Repräsentationen von europäischen Roma“ wurden hauptsächlich die Möglichkeiten der Gründung eines „Roma-Staates“ von verschiedenen Seiten beleuchtet.

Die Abschlußdebatte thematisierte u.a. die alarmierenden Menschenrechtsverletzungen an Romafrauen in Gestalt von Zwangssterilisationen, die laut *Vuolasranta* sowohl in Bulgarien, der Slowakei als auch in Ungarn praktiziert werden. Besonders in diesem Themenkomplex blieb die Situation der Minderheiten in Bulgarien mangels eigener Landesvertreter unterbeleuchtet.

Insgesamt erwies sich die enge Kooperation verschiedener mittel- und osteuropäischer Kulturinstitute und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis im Rahmen der Konferenz als besonders fruchtbar für den Minderheitenschutz. Weitere betroffene Staaten könnten diese positiven Impulse

zum Anlaß nehmen, sich an zukünftigen

Initiativen vermehrt zu beteiligen.

Konferenz „Mädchen stark machen – Strategien gegen Diskriminierung und Gewalt“, veranstaltet von der Friedrich-Ebert-Stiftung und UNICEF am 22. November 2004 in Berlin. (Sarah Krieg /Yana Petkova)

Anke Fuchs (Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung) eröffnete die Konferenz zusammen mit Dr. Dietrich Garlichs (Deutsches Komitee für UNICEF) mit einigen einleitenden Worten über Hintergründe und Motivation zu dieser Konferenz.

Die Veranstalter möchten mit ihr auf die alltägliche Benachteiligung von Mädchen und Frauen und extreme Formen der Gewalt aufmerksam machen und im Gespräch mit Fachleuten und Interessierten nach Strategien suchen, um gegen diese Menschenrechtsverletzungen wirksam vorzugehen.

Anschließend gab Esther Guluma (UNICEF, Regionaldirektorin, Ostasien und Pazifik) eine Einführung unter dem Titel „Das Recht der Mädchen auf Bildung“. Daß 75% aller Mädchen in Südasien und im südlichen Afrika nicht zur Schule gehen, führte sie vor allem auf Armut, Diskriminierung und mangelnde Sicherheit der Mädchen in der Schule zurück. Die Hälfte aller Frauen und Mädchen in Südasien sei in ihrem Alltag Gewalt ausgesetzt, wobei Ehrenmorde, Mitgiftverbrechen und Frauenhandel zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Mädchen zählten.

Aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) berichtete Staatssekretär Erich Stather über die Arbeit des BMZ in bezug auf Bildungszugang für Mädchen. Das BMZ unterstütze tatkräftig das Ziel der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, nach der bis zum Jahre 2015 Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primärschulbildung vollständig abschließen können sollen und gleichberechtigter Zugang zu allen Bildungsebenen erreicht werden soll. Stather unterstrich,

daß die Mitwirkung von Männern zur Erreichung dieser Ziele unerlässlich sei.

Danach zeigte Monira Rahman (Acid Survivors Foundation (ASF), Bangladesch) einen kurzen Dokumentarfilm, der den Alltag einer Überlebenden eines Säureattentats nachzeichnete und deren Schwierigkeiten im Umgang mit der physischen und psychischen Verletzung und der sozialen Ächtung verdeutlichte. In Bangladesch wurden laut ASF in den vergangenen vier Jahren mindestens 1.156 Mädchen und Frauen von Männern mit Batteriesäure überschüttet, weil sie einen Heiratsantrag abgelehnt hatten. In einem sehr anschaulichen Vortrag beschrieb Rahman die praktische Arbeit ihrer Organisation, die Säureopfer durch verschiedene Maßnahmen zu unterstützen. Dazu gehören medizinische Versorgung und juristische Unterstützung ebenso wie Präventionskampagnen und Hilfe bei der sozialen Reintegration.

Nach der Mittagspause hielt Maria Nonyana (Gender Research, Centre of Applied Legal Studies, Südafrika) einen sehr lebhaften Vortrag über „Apartheid der Geschlechter. Die Gefahr durch AIDS – Prostitution und frühe Heirat für Mädchen in Afrika“. Mit vielen Beispielen aus dem Alltag in Südafrika belegte Nonyana, daß Diskriminierung und sexuelle Gewalt dazu führen, daß Mädchen und Frauen wesentlich häufiger mit dem HI-Virus infiziert werden als Männer. Jede dritte Frau werde mindestens einmal in ihrem Leben vergewaltigt, jedes zehnte Mädchen macht seine erste sexuelle Erfahrung als Opfer einer Vergewaltigung. Nonyana zeigte einen Zusammenhang zwischen dem Infektionsrisiko und dem Bildungsniveau auf. Die vier Vortragenden waren sich einig, daß Bildung ein wesentli-

cher Schritt auf dem Weg zur Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen sei.

Anschließend wurde in drei parallellaufenden Workshops zu Bildung, Gewalt und AIDS sowie Gewalt und Gesundheit ein Manifest für Mädchen ausgearbeitet, welches nach der Kaffeepause vorgestellt wurde (abzurufen unter www.unicef.de/manifest.html).

Darin werden drei Gruppen von Forderungen laut. Zum einen soll durch Aufklärungskampagnen das Schweigen bzw. die Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechtsverletzungen an Frauen gebrochen werden. Zweitens muß das Recht auf Bildung wirksamer durchgesetzt werden. Denn weltweit gehen 65 Millionen Mädchen nicht zur Schule und erst wenn sie alle Zugang zu Bildung erhalten, haben sie die Chance, ein eigenes Einkommen zu erzielen, unabhängig zu werden und sich zur Wehr zu setzen. Drittens muß Gewalt gegen Frauen konsequenter geahndet werden. Heute gilt häusliche Gewalt in 79 Ländern nach wie vor nicht als Straftatbestand und in nur 51 Ländern steht Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe. Zusätz-

lich gibt es für Verbrechen, die Männer an Frauen begehen, weil sie sich in ihrer Ehre verletzt fühlen, in 14 Ländern immer noch mildernde Umstände.

In der von *Bärbel Schäfer* (ARD-Moderatorin) moderierten Abschlußrunde mit den vier Referentinnen und der Schauspielerin *Katja Riemann* wurden hauptsächlich die Zukunftsaussichten diskutiert. Gefragt nach ihrer Einschätzung der zukünftigen Entwicklung in ihrem Arbeitsgebiet, reagierten die Referentinnen durchweg zuversichtlich. Sie begrüßten zudem die Strahlkraft der Konferenz und waren über das große Interesse der Öffentlichkeit an dem Thema erfreut.

Insgesamt ging von der Konferenz eine sehr positive Aufbruchstimmung aus, in der Mädchen und Frauen nicht ausschließlich als Opfer thematisiert wurden, sondern zukunftsorientiert nach Handlungsoptionen gesucht wurde. Zu bedauern war nur, daß der Situation von Mädchen und Frauen in westlichen Industrienationen kein Beitrag gewidmet wurde, und so der Eindruck entstehen konnte, die dortigen Zustände seien nicht kritikwürdig.

Podiumsdiskussion zum Thema „Schwerste Verbrechen gegen die Menschlichkeit‘ in Dafur/Sudan - und die Welt schaut zu?“, veranstaltet von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) und der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung der Evangelischen Kirche in Deutschland (GKKE) am 23. Februar 2005 in Berlin. (*Fabian Hemker*)

Zum zweiten Mal innerhalb eines halben Jahres hatten die Veranstalter Experten eingeladen, um über die humanitäre Krise in Dafur¹/Sudan zu diskutieren. Hatte die erste Podiumsdiskussion zum Thema Sudan-Konflikt im September des vergangenen Jahres noch unter dem Titel „Sudan auf dem Weg zu Frieden und Versöhnung? Hoffnung im Süden - Krieg in Dafur“ gestanden, so machten die Podiumsteilnehmer schnell klar, daß von Hoffnung und

Versöhnung in Dafur nicht die Rede sein kann. Obwohl der Konflikt im Süden des Landes durch das Friedensabkommen vom 9. Januar 2005 beigelegt werden konnte, und langfristig die Perspektive einer friedlichen Teilung des Landes durch ein Unabhängigkeitsreferendum besteht, gehen die Verbrechen gegen die afrikanische Bevölkerung in Dafur weiter, wenn auch mit geringerer Intensität.²

¹ Neben „Dafur“ ist auch die Schreibweise „Darfur“ gebräuchlich.

² Vgl. *Human Rights Watch*, Targeting the Fur: Mass Killings in Dafur, Human Rights Watch Briefing Paper vom 21. Januar 2005,

Unter den Diskussionsteilnehmern herrschte Einigkeit darüber, daß die Weltgemeinschaft, insbesondere der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) zehn Jahre nach dem Völkermord in Ruanda im Sudan bereits versagt habe, wie *Gerhart Baum*, der ehemalige Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission für die Menschenrechte im Sudan, feststellte.³ Seiner Meinung nach sei es ein Fehler gewesen, erst den Konflikt im sudanesischen Süden zu lösen, ohne den bereits seit Februar 2003 akuten Bürgerkrieg im westlichen Dafur in die Friedensverhandlungen mit einzubeziehen. Für die Menschen in der Region habe sich die Situation seit Monaten trotz intensiver Diskussionen der Weltgemeinschaft nicht verbessert. Einzig positive Leistung des Sicherheitsrates sei die Einsetzung der Untersuchungskommission gewesen, die am 25. Januar 2005 ihren Bericht in Genf vorlegte.⁴ *Baum* forderte, Sanktionen, beispielsweise ein Waffen- oder Ölembargo, nicht nur anzudrohen, sondern auch umzusetzen, ansonsten „werden wir in unseren Menschenrechtsüberzeugungen unglaublich“.

Auch wenn der Sonderberichterstatter des VN-Generalsekretärs für den Sudan, *Jan Pronk*, in seiner eingangs gemachten Analyse nicht auf das Instrument der Sanktionen als Druckmittel eingegangen war, hielt auch er auf Nachfrage Sanktionen für notwendig, „but not as a penalty but as measure to influence behavior.“ Daneben sei es unerlässlich, die Friedensgespräche zwischen Regierung und Rebellen vom Geschehen in Dafur zu entkoppeln. Solange die Parteien die Aufnahme von Verhandlungen von der Ruhe „on the ground“ abhängig machten, sei eine Konfliktlösung nicht möglich. Seiner Einschätzung nach

würde ein Friedensabkommen zehn Monate in Anspruch nehmen, wobei ein Treffen der Konfliktparteien schon Ende Februar möglich sei, nachdem sich die Beteiligten bereits auf ein solches Mitte Februar geeinigt hatten, aber nur unvollständig erschienen waren.

Kerstin Müller, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, antwortete auf die Frage des Moderators *Benedict Johnson* von der „tagesszeitung“, wie die deutsche Bundesregierung zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen beitragen könne, daß der politische Druck aufrechterhalten werden müsse. Sanktionen seien aber zur Zeit auf europäischer Ebene nicht konsensfähig und sollten von den VN verhängt werden, statt lediglich von der EU. Die von *Baum* artikulierte Forderung nach einer Unterstützung der momentan in Dafur stationierten Truppen der Afrikanischen Union (AU) durch europäische Truppen sei, so die Staatsministerin, gegen den Willen der AU und der sudanesischen Regierung weder erstrebenswert noch möglich. Daß die derzeit 1.852 Mann starke Truppe der AU bisher nicht in der Lage gewesen sei, die Menschenrechtsverletzungen in Dafur zu unterbinden und deshalb Unterstützung benötige, war unter den Diskussionsteilnehmern unumstritten. Laut *Pronk* verhindere die „hypocrisy in european politics“ allerdings eine solche Verstärkung durch europäische Truppen: „No european country is willing to send troops to Sudan.“ Dabei seien Truppen in einer Mindeststärke von 8.000 Mann notwendig. Am 20. Oktober 2004 hatte die AU angekündigt, ihre Truppenstärke in Dafur auf 3.320 zu erhöhen.⁵ Aufgrund der fehlenden Effektivität der AU, die offenbar keine Sicherheit der Bevölkerung garantieren könne, sei es ein Fehler gewesen, die Aufgabe der AU zu übertragen, so *Baum*. Er gehe von einer Verschlechterung der Lage in den nächsten Monaten aus, da die Sicherheitslage nicht

zu finden unter www.hrw.org/doc/?t=africa (besucht am 25. Februar 2005).

³ Vgl. auch *Regina Bernhard/Hildegard Lingnau*, Die Vereinten Nationen und die Darfur-Krise, in: Vereinte Nationen 2004, S. 67-172.

⁴ Im Internet herunterzuladen unter www.ohchr.org/english/darfur.htm (besucht am 25. Februar 2005).

⁵ Vgl. *Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union*, Communiqué vom 20. Oktober 2004, www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm# (besucht am 25. Februar 2005).

mehr stabil sei. Auch *Lotte Leicht* von Human Rights Watch Brüssel (HRW) war der Meinung, die AU brauche mehr als nur finanzielle Unterstützung. Sie zog eine Parallele zum Jugoslawien-Konflikt, den die EU auch allein zu lösen versucht hatte, aber schließlich doch auf die Hilfe der USA angewiesen war.

Von ihren Reisen in den Sudan und ihren Gesprächen mit sudanesischen Regierungsvertretern habe *Müller* den Eindruck mitgenommen, daß der Vize-Präsident und ehemalige Rebellenführer im Südsudan, *John Garang*, bereit sei, den Friedensvertrag umzusetzen. Da die Ursachen des Konfliktes im Süden mit denen in Dafur vergleichbar seien, sah *Müller* die Chance, unter Regierungsbeteiligung *Garangs* auch den Konflikt in Dafur lösen zu können. Der ehemalige Bundesminister des Inneren, *Baum*, wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß er die geplante UN-Friedenstruppe für den Südsudan nicht für erforderlich halte. Statt dessen sollten die Soldaten in Dafur für die Sicherheit der Bevölkerung sorgen. Dem widersprach jedoch der ehemalige Generalsekretär der UNCTAD: *Pronk* zufolge sei eine VN-Friedenstruppe zur Wahrung des Abkommens im Süden unerlässlich, auch wenn der Waffenstillstand zwischen den Parteien derzeit halte.

Die Bundesregierung wurde von *Leicht* für ihren Einsatz zur Einsetzung der Untersuchungskommission ausdrücklich gelobt: „Germany achieved the International Commission of Inquiry on Dafur.“ *Leicht* wies jedoch auch darauf hin, daß die internationale Gemeinschaft seit zwei Jahren zu wenig getan habe, um die Vertreibungen, Vergewaltigungen und Massenhinrichtungen zu verhindern. *Pronk* teilte die scharfe Kritik an der Weltgemeinschaft jedoch nicht uneingeschränkt. Er wies wiederholt darauf hin, die VN hätten durchaus Druck auf die Regierung in Khartum ausgeübt. Kritik übte er vielmehr an der Uneinigkeit der EU. Diese habe kein langfristiges Konzept für den Sudan, die Mitgliedstaaten könnten sich nicht über die Verhängung von Sanktionen einigen und seien nicht

bereit, Truppen für einen Friedenseinsatz bereitzustellen. Dieser Einschätzung widersprach die Vertreterin der Bundesregierung, *Müller*, nicht, auch wenn sie betonte, daß die EU die Empfehlungen der VN-Untersuchungskommission unterstütze. Solange die Weltgemeinschaft sich nicht zu einem entschlosseneren Vorgehen durchringen könne, sei der politische Wille der Konfliktparteien für die Beendigung der Übergriffe auf die Zivilbevölkerung entscheidend.

Einstimmigkeit herrschte auf dem Podium über die wünschenswerte Befassung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) mit Dafur. Dies erforderte einen Beschluß des VN-Sicherheitsrates, da der Sudan nicht Vertragspartei des IStGH-Statuts ist. Eine tatsächliche Untersuchung der auch von HRW dokumentierten Menschenrechtsverletzungen durch den IStGH sei aber zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich, da innerhalb des Sicherheitsrates kein Konsens über eine Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen im Sudan durch den IStGH herrsche. Beispielsweise bevorzugten die USA ein Ad-hoc-Tribunal, ähnlich dem in Arusha, so *Leicht*. HRW beschuldige bisher 51 Personen verschiedener Menschenrechtsverletzungen. Daneben hat die VN-Untersuchungskommission dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Liste mit Verdachtsfällen übergeben.

Auf die nationalen Interessen der Staaten wies der Referent für Entwicklungspolitik der EKD, *Eberhard Hitzler*, hin. Die Krise in Dafur sei lange Zeit verdrängt worden – vor allem durch den Krieg im Irak im Jahre 2003. Zudem habe die Lösung des Konfliktes im Südsudan Vorrang gehabt. Der Bundesregierung warf *Hitzler* vor, die sudanesische Regierung unterschätzt zu haben. Letztere habe immer wieder ein Vorgehen gegen die Milizen versprochen, und Deutschland habe darauf vertraut, obwohl Khartum die arabischen Reiter unterstützt habe. Daraufhin sagte *Pronk*, daß jedes Land außenpolitische Interessen verfolge, daß die Staaten aber endlich ihre „Soldaten dahin bringen sollen, wo ihr Mund schon

lange ist“. Nur dann könnten die fast zwei Millionen Flüchtlinge Ende dieses oder Anfang nächsten Jahres wieder in ihre Heimat zurückkehren.

Als das Podium den Zuhörern die Möglichkeit zu Fragen eröffnete, meldete sich auch der sudanesischer Botschafter in Deutschland, *Ahmed Gaafer Abdelkarim*, zu Wort. Seiner Meinung nach sei jeder Krieg mit Menschenrechtsverletzungen verbunden. Somit seien auch Übergriffe der sudanesischen Armee auf die Zivilbevölkerung beim Vorgehen gegen die Rebellen in Darfur nicht zu vermeiden. Dem Bestreben der Rebellen, den Krieg auszudehnen, müsse Einhalt geboten werden. Darüber hinaus würden nicht nur die sudanesischen Truppen, sondern auch die Rebellen der Verbrechen beschuldigt. Der Botschafter sprach sich auch für das Engagement der AU im Sudan aus, da diese als Regionalorganisation afrikanischer Staaten für die Lösung des Konflikts zuständig sei. Sollte die AU der Aufgabe nicht gewachsen sein, könnten andere Staaten ihr helfen. Schließlich warnte der Botschafter vor einem Fall der sudanesischen Regierung, sollte der Druck der internationalen Gemeinschaft zu groß werden. Dies könne nicht im Sinne der Völkergemeinschaft sein. *Leicht* erwiderte auf diese Darstellung, die Untersuchungskommission habe klar festgestellt, daß Regierungstruppen für einen Teil der Übergriffe verantwortlich sei. Die sudanesischer Regierung sei verpflichtet gewesen, ihre Bürger zu schützen, und hätte im Falle ihrer Unfähigkeit die internationale Gemeinschaft zu Hilfe rufen müssen. Das habe sie aber bisher nicht getan.

Die zweieinhalbstündige Debatte zeigte, daß sich alle Beteiligten über die Dramatik der Situation in Darfur bewußt sind – selbst der sudanesischer Botschafter versuchte nicht, die gewaltsamen Übergriffe auf die Bevölkerung in Darfur zu leugnen. Allerdings währt die humanitäre Krise mittlerweile schon zwei Jahre und ist von verschiedener Seite, zuletzt ausführlich von den VN, dokumentiert worden, ohne daß die VN effektive Maßnahmen zur Unterbindung der Gewalt getroffen hätten. Im

Vordergrund der Kritik stand somit die Völkergemeinschaft. Sonderberichterstatter *Pronk* mußte wiederholt darauf hinweisen, die bisherigen Maßnahmen der VN hätten durchaus ihre Wirkung gehabt, und ein entschlosseneres Handeln sei nur durch eine geeinigte Völkergemeinschaft, zumindest im Sicherheitsrat, möglich. Doch auch *Pronk* gab ein zu spätes Eingreifen der internationalen Gemeinschaft zu. *Müller* faßte schließlich das Dilemma zusammen: eine nach dem Völkerecht rechtmäßige Intervention zum Schutz der Bevölkerung in Darfur sei solange vom Einverständnis der sudanesischen Regierung (und der bereits involvierten AU) abhängig, wie der Sicherheitsrat sich nicht über eine Feststellung der Gefährdung des Friedens im Sinne des Artikel 39 der VN-Charta einigen könne. Da eine solche Resolution aufgrund der angesprochenen vielfältigen nationalen Interessen von Mitgliedern des Sicherheitsrats (wie zum Beispiel China) nicht absehbar sei, bleibe lediglich die Möglichkeit, auf anderem Wege Druck auf die sudanesischer Regierung auszuüben. Ein Embargo von seiten der EU werde es aber in nächster Zeit auch nicht geben. Vielleicht bestätigt sich die Hoffnung *Müllers*, daß die Miteinbeziehung der südlichen Rebellen unter Vizepräsident *Garang* in die Regierung ein Ende des Schreckens in Darfur bringen wird.

Vor dem Hintergrund der Lähmung der VN muß der Einschätzung von *Baum* zugestimmt werden, daß die Weltgemeinschaft wieder einmal, wie in Ruanda, nicht willens ist, nationale Interessen zugunsten der Rettung von Leben hintanzustellen. Die nüchterne Schlußfolgerung aus der Podiumsdiskussion kann demnach nur lauten: ein Eingreifen der VN oder auch nur der EU ist selbst nach zwei Jahren Mord und Vertreibung nicht zu erwarten. Momentan ist es sogar unwahrscheinlich, daß der IstGH für Gerechtigkeit durch eine Verurteilung der für die Verbrechen Verantwortlichen sorgen wird. Zu danken bleibt den Veranstaltern, die Darfur nicht in Vergessenheit geraten lassen.



ISSN 1434 - 2828