



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin  
Informationen • Meinungen • Analysen

Aus dem Inhalt:

- Bioethik-Kommissionen in Deutschland – Ein Überblick
- Forced Evictions und das Recht auf Wohnung
- Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des *Bossuyt*-Berichts
- Mitgliedstaaten des Europarates: Slowakei

Heft 3 / 2004  
9. Jahrgang



## IMPRESSUM

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)  
Prof. Dr. phil. Cristoph 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 / e-mail: 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)

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.

© November 2004

ISSN 1434 - 2828

## Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	238
 BEITRÄGE:	
Bernd Krippner/ Arnd Pollmann Bioethik-Kommissionen in Deutschland – Ein Überblick.....	239
Bibliographie zu Bioethik-Kommissionen.....	255
Katrin Frauenkron Forced Evictions und das Recht auf Wohnung.....	261
Marika Petrovicz/Corinna Zanetti Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des <i>Bossuyt</i> -Berichts.....	274
Marcus Römer/Rebecca Siegert Mitgliedstaaten des Europarates: Slowakei.....	285
Katrin Frauenkron Diskriminierung von Mädchen: Der EFA Global Monitoring Report 2003/4 .....	293
 BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Stichwort: Die Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. November 2003.....	301
Stichwort: Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen .....	304
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	307
Literaturhinweise .....	320
Informationen, Kalender .....	322
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell.....	325
Tagungsberichte .....	327
Vorgestellt: Der „Entwicklungspolitische Aktionsplan 2004-2007“ .....	338
UN-Gedenktage, Internationale Wochen, Jahre und Dekaden.....	341
Aus aktuellen Zeitschriften.....	342

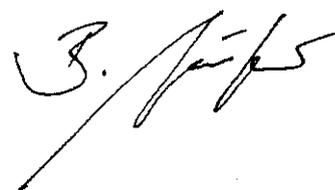
## Editorial

Politikberatung ist heute auf vielen Feldern üblich. Sie ist oftmals Anlaß zu demokratietheoretischen Überlegungen und wirft mitunter die Frage auf, ob nicht zuvörderst vorhandene Ressourcen, beispielsweise in der Exekutive, genutzt werden sollten. Die derzeitige Bundesregierung sieht sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, aus Deutschland eine „Räterepublik“ zu machen. Diese Tendenz hat auch vor dem Feld der Bioethik nicht haltgemacht. Der Beitrag von *Bernd Krippner* und *Arnd Pollmann* liefert einen Überblick über die heute in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Ethikkommissionen, leistet eine Typisierung und führt in die wichtigsten Diskussionen über die „Kommissionierung“ ein.

In dem Beitrag „Forced Evictions und das Recht auf Wohnung“ gibt *Katrin Frauenkron* einen Überblick über die Ursachen und Erscheinungsformen von Zwangsumsiedelungen. Dabei wird deutlich, daß die bestehenden rechtlichen Schutzmechanismen ausgebaut werden müssen. *Marika Pietrovicz* und *Corina Zanetti* zeichnen in ihrem Beitrag „Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des *Bossuyt*-Berichts“ die Diskussionen um Wirksamkeit und menschenrechtsverletzende Nebenwirkungen von Wirtschaftssanktionen nach.

Ein weiterer Beitrag ist dem Thema: „Diskriminierung von Mädchen: Der EFA Global Monitoring Report 2003/4“ gewidmet. Die Autorin zeigt auf, daß die Erreichung der auf dem Weltbildungsgipfel in Dakar formulierten Ziele bis 2015 keineswegs als sicher gelten kann. Wir setzen unsere Reihe „Mitgliedstaaten des Europarates“ fort und befassen uns in dieser Folge mit der Slowakei.

Der Lexikonteil des MenschenRechtsMagazins wird in diesem Heft fortgeführt und um die Stichworte „Die Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. November 2003“ und „Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen“ ergänzt. Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – runden das Heft ab.



## Bioethik-Kommissionen in Deutschland – Ein Überblick

Bernd Krippner / Arnd Pollmann

*Zu Risiken und Nebenwirkungen ...  
fragen Sie Ihren Arzt oder Ethiker.*

### Inhaltsübersicht

#### Einleitung

- I. Bioethik-Kommissionen auf lokaler, föderaler und nationaler Ebene
- II. Unterscheidungsmerkmale: Legitimation, Zusammensetzung, Zeitdauer
- III. Defizite bioethischer Kommissionierung aus demokratietheoretischer Sicht

#### Einleitung

Ob beim Thema Renten, Steuern, Gesundheit, Energie, Zuwanderung, Ausbildung, Arbeitslosigkeit oder Bundeswehr: Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik ist der tagespolitische Einfluß einer inzwischen nahezu unüberschaubar gewordenen Anzahl von Kommissionen, Räten, Bündnissen, Runden Tischen und ähnlichen politikberatenden Expertengremien größer gewesen als heute. Dies mag als Eingeständnis der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung gewertet werden, von der Komplexität wachsender Problemlagen derart überfordert zu sein, daß deren Durchdringung und Aufbereitung an externe Sachverständige delegiert werden muß.<sup>1</sup> Wenn aber diese zentralen Aufgaben dem parlamentarischen, ministerialen oder auch regierungsamtlichen Verantwor-

tungsbereich zunehmend entzogen werden – so die gängige Kritik aus demokratietheoretischer Sicht –, müsse Experten ohne eindeutiges politisches Mandat im Rahmen grundlegender politischer Entscheidungsprozesse ein nicht mehr zu legitimierendes Gewicht zufallen. Daher mag es heute kaum noch abwegig erscheinen, die Gefahr einer sich ausweitenden „Expertokratie“ heraufziehen zu sehen oder gar – ein wenig boshaft – von einer Renaissance der „Räterepublik“ zu sprechen.<sup>2</sup>

Wohl bei keinem anderen Thema wird das Problem einer auffälligen „Vorverlagerung“ politischer Meinungsbildungsprozesse sichtbarer als im Bereich der sogenannten Bioethik. Unter *Bioethik* kann, ganz allgemein gefaßt, die ethisch-moralische Reflexion auf medizinische und humanbiologische Sachverhalte verstanden werden, die den verantwortungsvollen Umgang mit menschlichem Leben betreffen. Die rasanten Entwicklungen im Bereich der modernen Humanmedizin bringen eine Vielzahl neuartiger Chancen und Risiken mit sich, von denen vor gut zwanzig Jahren noch kaum jemand zu träumen wagte.<sup>3</sup> Denkt man hier etwa an Fragen der Stammzellenforschung, an die Entschlüsselung des menschlichen Erbgutes, an das therapeutische und reproduktive Klonen, an die Transplantationsmedizin, die sogenannte Gen- und Keimbahntherapie oder auch an die heftig umstrittene Präimplantationsdiagnostik, so liegen derzeit gravierende

<sup>1</sup> Vgl. Unkelbach 2001; Siefken 2003 (Anmerkung zur Zitation: Die im Folgenden zitierten Schriften sind in der anhängenden Bibliographie vollständig aufgeführt und um weitere wichtige Publikationen zum Thema ergänzt).

<sup>2</sup> Siehe z.B. den Titel von Fuchs 2002a.

<sup>3</sup> Lange Zeit beschränkte sich die bioethische Diskussion auf Fragen der Sterbehilfe, der Abtreibung und der In-Vitro-Fertilisation.

ethisch-moralische und zugleich auch verfassungsrechtliche Bewertungsfragen auf dem biopolitischen Behandlungstisch. Deren adäquate Beantwortung hängt von einem medizinischen und humanbiologischen, aber auch juristischen und philosophischen Sachverstand ab, den die zunehmend unter biopolitischen Entscheidungsdruck geratenden Verantwortungsträger in Politik und Verwaltung, aber auch in wissenschaftlicher Forschung und klinischer Praxis *als einzelne* gar nicht auf sich vereinen können.<sup>4</sup>

Was also liegt näher, als sich dieser Probleme dadurch zu bemächtigen, daß man sich einen fundierten Expertenrat einholt, der politische und verfassungsrechtliche, nicht zuletzt aber auch forschungsstrategische und klinische Entscheidungsprozesse vorbereiten hilft? Eben diese unterstützende Funktion sollen „Ethik-Kommissionen“, „Ethik-Komitees“ oder auch „Ethikräte“ übernehmen<sup>5</sup>, von denen in Deutschland, mit äußerst unterschiedlicher institutioneller Anbindung, bislang etwas mehr als 50 eingerichtet worden sind.<sup>6</sup> Deren Aufga-

<sup>4</sup> Zum gesellschaftlichen „Ort“ des bioethischen Diskurses insgesamt siehe Ach/Runtenberg 2002.

<sup>5</sup> Zwischen „Ethik-Kommissionen“, „Ethikräten“, „Ethik-Komitees“ usw. bestehen keine definitiven Unterschiede, die allgemein anerkannt wären. In unserem Artikel werden wir fortan verallgemeinernd von „Bioethik-Kommissionen“ sprechen. Auf zwei mögliche Mißverständnisse möchten wir jedoch von Beginn an hinweisen: 1) Bezüglich ihres Auftrages, ihrer Zusammensetzung und ihrer Arbeitsweise können sich biopolitische Kommissionen, Räte und sonstige Beratergremien signifikant unterscheiden (dazu mehr in Abschnitt II); 2) Die Arbeit so mancher dieser Institutionen beinhaltet weit mehr als nur „ethische“ Expertise; und zwar vor allem auch „medizinische“ und „juristische“ Begutachtung (dazu mehr in Abschnitt I).

<sup>6</sup> Die Zahl variiert je nach dem, ob man jene Gremien hinzuzählen mag, die ihre Arbeit bereits abgeschlossen haben. Eine umfassende Zusammenstellung fehlt bislang. Einen ersten guten Überblick (auch international) verschafft die Homepage des *Deutschen Referenzzentrums für Ethik in den Biowissenschaften* (DRZE). Siehe [www.drze.de/links/Ethikkommissionen](http://www.drze.de/links/Ethikkommissionen) (Stand: September 2004). Zu den dort aufgeführten Kommissionen wären weitere 28 Gre-

benbereich kann<sup>7</sup> die folgenden zentralen Funktionen umfassen:

a) *Expertise*: Bioethik-Kommissionen vertiefen in fachlicher Hinsicht und zumeist auch in interdisziplinärer Perspektive (z.B. aus medizinischer, humanbiologischer, juristischer, philosophischer, theologischer, psychologischer, soziologischer Sicht) das jeweilige Themenfeld, für das sie zuständig sind;

b) *Problematisierung*: Sie erwägen die sich aus den entsprechenden Sachfragen ergebenden ethisch-moralischen Konflikte, indem sie alternative Argumentationslinien aufzeigen und einander gegenüberstellen;

c) *Beurteilung*: Sie bewerten die sich aus diesen Sachfragen ergebenden ethisch-moralischen Konflikte, indem sie entweder einen diesbezüglichen Konsens zu erzielen versuchen oder aber, was sehr viel häufiger geschieht, einen verbleibenden Dissens kenntlich machen;

d) *Ermittlung*: Bioethik-Kommissionen eruiieren und überprüfen die geltende Rechtslage in den jeweils für ihr Thema relevanten Hinsichten und stellen gegebenenfalls einen politischen und rechtlichen Regelungsbedarf fest;

e) *Empfehlung*: Sie versorgen die Institutionen, denen sie zugeordnet sind, mit Entscheidungshilfen und Leitlinien;

f) *Information*: Sie unterrichten die Öffentlichkeit über die von ihnen verhandelten sachlichen und ethisch-moralischen Problemstellungen;

g) *Schlichtung*: Sie initiieren – stellvertretend oder aber im tatsächlichen Zusammenspiel von Entscheidungsträgern, Experten, Interessengruppen und auch der interessierten Öffentlichkeit – diskursive

mien hinzuzuzählen, die an Universitätskliniken angesiedelt sind. Dazu [www.ak-med-ethik-komm.de](http://www.ak-med-ethik-komm.de) (Stand: September 2004).

<sup>7</sup> Faktisch übernimmt nicht jede der in Abschnitt I aufgeführten Bioethik-Kommissionen sogleich alle dieser sieben Funktionen. Deren spezifisches Anforderungsprofil ergibt sich aus den für sie jeweils geltenden Einsetzungsbeschlüssen und Satzungen.

Prozesse der Konsensfindung bzw. Diskussionsklärung.

Im ersten Abschnitt dieses Artikels wird ein knapper Überblick über das Spektrum der in Deutschland<sup>8</sup> eingerichteten Bioethik-Kommissionen gegeben. Damit die unterschiedlichen institutionellen Anbindungsmöglichkeiten deutlich werden, muß zwischen einer „lokalen“, einer „föderalen“ und einer „nationalen“ Institutionalisierungsebene differenziert werden (I). Im zweiten Schritt sollen einige wichtige Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Kommissionstypen kenntlich werden. Hier werden vor allem die drei Aspekte „politische Legitimation“, „personelle Zusammensetzung“ und „zeitliche Ausrichtung“ zentral sein (II). Im Schlußabschnitt werden zunächst die wichtigsten Kritikpunkte rekapituliert, die in der einschlägigen Literatur zum Thema diskutiert werden. Am Ende soll dann kurz zur Andeutung kommen, wie den Bedenken gegen eine wachsende „Kommissionierung“<sup>9</sup> bzw. Institutionalisierung biopolitischer Diskussionsprozesse zu begegnen wäre (III).

### I. Bioethik-Kommissionen auf lokaler, föderaler und nationaler Ebene

Frägt man zunächst nach dem institutionellen Ort von Bioethik-Kommissionen, so müssen drei Sorten von Gremien unterschieden werden: a) Kommissionen, die an einer einzelnen ortsgebundenen Einrichtung angesiedelt sind (lokal), b) solche, die auf einzelstaatlicher Länderebene agieren (föderal) und schließlich c) jene, die einem übergeordneten Beratungsauftrag folgen (national). Dabei sind zwei weitere Differenzierungen angeraten: Zum einen ist zwischen „medizinischen“ und „politischen“ Bioethik-Kommissionen zu unterscheiden. Zum anderen müssen erstere, die

medizinischen, noch einmal in „klinische“ und „forschungsbezogene“ Gremien unterteilt werden,<sup>10</sup> während letztere, die politischen, entweder bei der Legislative oder aber bei der Exekutive angesiedelt sind. Diese zunächst verwirrende Vielfalt von Möglichkeiten institutioneller Anbindung soll im Folgenden erhellert werden und am Ende dieses ersten Abschnitts zusammenfassend in einem Schaubild (S. 247) zur Darstellung kommen.<sup>11</sup>

#### *Die lokale Ebene*

Der Prozeß der bioethischen Kommissionierung begann „im Kleinen“ und eher politisch.<sup>12</sup> Bioethik-Kommissionen entstanden ursprünglich ortsgebunden. An den medizinischen Fakultäten und Kliniken der Universitäten dienten und dienen sie bis heute als Instrumente der freiwilligen Kontrolle von Ärzten und Forschern.<sup>13</sup> Als derart *medizinische* Bioethik-Kommissionen<sup>14</sup> besitzen sie eine dreifache Funktion: Erstens sollen sie Patienten und Probanden vor einer allzu risikoreichen Behandlung und auch Forschung schützen. Zweitens bewahren sie Ärzte und Forscher vor Handlungen, die mit dem Ethos ihres Berufsstandes unverträglich sind. Drittens schließlich sollen sie die behandelnde oder forschende Institution selbst vor unethi-

<sup>8</sup> Für einen internationalen Überblick siehe *Fuchs* 2001a; *Gill/Dreyer* 2001.

<sup>9</sup> Wir verwenden diesen Kunstbegriff im Folgenden als Etikett für den Prozeß einer zunehmenden Delegation biopolitischer Meinungsbildungsprozesse an Expertenkommissionen.

<sup>10</sup> Häufig trifft man in der Literatur hier auch auf die Unterscheidung zwischen „klinischen“ (Behandlung) und „medizinischen“ (Forschung) Kommissionen. Wir weichen von dieser Begrifflichkeit ab, indem wir „medizinisch“ als Oberbegriff verwenden.

<sup>11</sup> Neben den medizinischen und politischen Bioethik-Kommissionen des öffentlich-rechtlichen Sektors, auf die wir uns im Folgenden beschränken müssen, gibt es einige „freie“, d.h. private Kommissionen in einzelnen Unternehmen der pharmazeutischen Industrie. Diese sind beim Bundesamt für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) registriert.

<sup>12</sup> Dazu *Taupitz* 2003.

<sup>13</sup> *Toellner* 1990; *Wiesing* 2003.

<sup>14</sup> Im Arbeitskreis medizinischer Ethikkommissionen sind die an Universitätskliniken ansässigen Gremien zusammengeschlossen. Siehe [www.ak-med-ethik-komm.de](http://www.ak-med-ethik-komm.de) (Stand: September 2004).

scher Therapie bzw. Forschung und damit vor juristischen, ökonomischen o.ä. Sanktionen bewahren.<sup>15</sup>

*Klinische* Bioethik-Kommissionen beschäftigen sich, neben der Erarbeitung hausinterner medizinethischer Richtlinien, vor allem mit konkreten Einzelfallentscheidungen, bei denen z.B. das medizinische Personal eines Krankenhauses uneins über die gebotene Behandlung eines Patienten ist und daher um rechtliche und ethische Beratung ersucht.<sup>16</sup> *Forschungsbezogene* Kommissionen hingegen haben vor allem die Aufgabe, die Gesundheit von solchen Patienten und Probanden zu schützen, die an der Durchführung klinischer Versuche beteiligt sind.<sup>17</sup> Zugleich sollen sie die für die konkrete Forschung jeweils verantwortlichen Wissenschaftler und Ärzte vor allzu großem Forscherdrang bewahren. Im speziellen Bereich der Arzneimittelprüfung besitzen diese forschungsbezogenen Beratungsgremien noch eine wichtige zusätzliche Funktion. Hier sind sie nicht nur als Instrumente freiwilliger Selbstkontrolle zu verstehen. Sie üben zunehmend auch eine behördenähnliche Kontrollfunktion aus, indem sie die Einhaltung von Vorgaben des Arzneimittelgesetzes und des Medizinproduktegesetzes überwachen.<sup>18</sup>

#### Die föderale Ebene

Auch auf Länderebene existieren medizinische Bioethik-Kommissionen mit der zuletzt genannten Doppelausrichtung: Wahrung berufsethischer Grundsätze und Überwachung gesetzlicher Bestimmungen. Zuständig sind sie für die praktizierende Ärzteschaft des jeweiligen Bundeslandes, für Forschungsvorhaben auf dessen Territorium sowie für die Einhaltung des jeweils geltenden Landesrechts. Insofern können sie zugleich als klinisch *und* forschungsbezogen eingestuft werden. In der überwiegenden Mehrzahl sind diese Gremien bei den *Landesärztekammern*, den berufsständischen Selbstverwaltungen und Interessenvertretungen der Ärzteschaft, angesiedelt. Dort übernehmen sie nicht zuletzt auch die qualitätssichernde Funktion, die oben genannten lokalen Bestrebungen zu koordinieren und zu überwachen.<sup>19</sup>

Zu diesen medizinischen Bioethik-Kommissionen treten jedoch auf Länderebene spezifisch *politische* Beratungsgremien hinzu. Deren Tätigkeit – und dadurch unterscheiden sie sich von ihren medizinischen Pendanten auf Länderebene – zielt weniger auf Beratungs- und Entscheidungsfragen in konkreten Einzelfällen als vielmehr auf den Versuch, in allgemeinerer Form ethische und rechtliche Probleme der Biomedizin unter der Vorgabe zu erläutern, mit eben diesen Klärungen biopolitische und gesetzgeberische Entscheidungen des Landes vorzubereiten.<sup>20</sup>

Als bislang einziges Beispiel einer parlamentarischen, d.h. der *Legislative* zugeordneten Bioethik-Kommission auf föderaler Ebene wäre die Enquête-Kommission „Wahrung der Würde des menschlichen Lebens in Grenzsituationen“ des Thüringer Landtages zu nennen. Sie wurde im April 2000 eingerichtet und beendete ihre Arbeit im Dezember 2003. Sie hatte den Auftrag, biopolitische Entscheidungen des Landtages durch Stellungnahmen und Empfehlungen vorzubereiten, bei denen die Par-

<sup>15</sup> Vgl. van den Daele 1990 u. 1999; Deutsch/Lippert 1998; Doppelfeld 2000; Wiesing 2003.

<sup>16</sup> Vgl. auch Deutsch 2003.

<sup>17</sup> Diese Kommissionen befassen sich nicht nur mit, im engeren Sinne medizinischer Forschung. Beispiele, wie etwa die Ethikkommission der Universität Potsdam, machen deutlich, daß die ethische und rechtliche Beurteilung von Forschungsvorhaben auch im Bereich von Ernährungsforschung, psychologischen Experimenten a.ä. erforderlich werden kann.

<sup>18</sup> Taupitz 2003, bes. S. 816. Im Rahmen einer Novellierung des Arzneimittelgesetzes ist diese bislang nicht bindende Kontrollaufgabe jüngst zu einer staatlichen Vollzugsfunktion ausgebaut worden; vgl. Zwölftes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes vom 30. Juli 2004, BGBl. 2004 I, S. 2031.

<sup>19</sup> Der Arbeitskreis medizinischer Ethikkommissionen zählt 17 solcher Gremien (siehe Fußnote 14).

<sup>20</sup> Gill/Dreyer 2001.

lamentarier den Schutz der Menschenwürde gefährdet sahen.<sup>21</sup> Die Enquête-Kommission setzte sich aus sechs Landtagsabgeordneten und fünf sachverständigen Mitgliedern der Fachgebiete Jura, Theologie, Medizinethik, Rechtsmedizin und Verwaltung zusammen. Sie bearbeitete insbesondere die Themenfelder „Schutz des ungeborenen Lebens“, „Unterstützung bei schwerer Behinderung“, „Umgang mit schwerer Krankheit“, „Begleitung Sterbender“ und „Grenzsituationen des Lebens als Thema in der Aus- und Weiterbildung“, die sie in ihrem Schlußbericht mit umfangreichen Empfehlungen versah.<sup>22</sup>

Dagegen existieren Bioethik-Kommissionen, die der *Exekutive* zugeordnet sind, seit längerem in Bayern und in Rheinland-Pfalz. Als Beispiel sei die ältere und wohl auch einflußreichere der beiden, die Bioethik-Kommission Rheinland-Pfalz, näher betrachtet. Sie wurde bereits im Jahre 1986 vom Ministerrat des Landes eingerichtet, ist formell unabhängig und setzt sie sich aus Wissenschaftlern, Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und zuständiger Ministerien zusammen. Ihre Aufgabe ist es, die Landesregierung bei der sozialen, ethischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Bewertung neuer Technologien und deren potentieller Folgen zu beraten. Während der Einfluß der zuvor genannten parlamentarischen Enquête-Kommission des Thüringer Landtages aufgrund ihrer institutionellen Zuordnung zum Thüringer Landtag auf die landespolitische Entscheidungsebene beschränkt blieb, hat die bei der Landesregierung Rheinland-Pfalz angesiedelte Kommission über die Bundesratsebene Einfluß auch auf bundespolitische Entscheidungsprozesse nehmen können. So waren Kommissionsberichte zu den Themen „Fortpflanzungsmedizin“ und „Humangenetik“ Grundlage von Beratungen einer überaus bedeutsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die in den Jahren 1986 bis 1988 das *Embryonenschutzgesetz*

und auch das *Gentechnikgesetz* vorbereiten half.<sup>23</sup>

#### *Die nationale Ebene*

Zunächst noch einmal zurück zu den medizinischen, dem Zwecke freiwilliger Selbstkontrolle dienenden Bioethik-Kommissionen der organisierten Ärzteschaft. Die einzelnen lokalen und föderalen Kommissionen an den Universitätskliniken bzw. bei den Landesärztekammern sind auf nationaler Ebene im „Arbeitskreis medizinischer Ethik-Kommissionen“ zusammengeschlossen, der, als eine Art Dachverband, deren Belange und Tätigkeiten koordinieren hilft.

Von weit größerem gesellschaftlichem Einfluß jedoch ist die im Jahre 1994 von der *Bundesärztekammer* gegründete „Zentrale Ethikkommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und ihren Grenzgebieten“ (ZEKO).<sup>24</sup> Sie hat die Aufgabe, richtungsweisende Stellungnahmen zu ethischen Fragen prinzipiellerer Natur zu erarbeiten, von denen die ärztliche Berufspraxis insgesamt betroffen ist. Zu nennen sind hier u.a. Themen wie „Forschung an Minderjährigen“ und „Forschung an nicht-einwilligungsfähigen Personen“, „Stammzellenforschung“, „Verwendung von patientenbezogenen Informationen“ sowie „Prioritäten in der medizinischen Versorgung im System der Gesetzlichen Krankenversicherung“.<sup>25</sup> Darüber hinaus wird die ZEKO auf Initiative der Landesärztekammern oder einzelner medizinischer Fakultäten und Kliniken aber auch in konkreten Einzelfällen tätig, wenn ergänzende Bewertungen von grundsätzlicherer

<sup>21</sup> Thüringer Landtag 2000.

<sup>22</sup> Thüringer Landtag 2003.

<sup>23</sup> Dazu mehr im folgenden Abschnitt. Die Stellungnahmen und Berichte der Bioethik-Kommission Rheinland Pfalz sind über die Webpage des Ministeriums der Justiz einzusehen: <http://cms.justiz.rlp.de> (Stand: September 2004).

<sup>24</sup> Pichlmaier/Wiesing 2003.

<sup>25</sup> Die Stellungnahmen werden im *Deutschen Ärzteblatt* veröffentlicht. Zu finden auch auf [www.zentrale-ethikkommission.de/10/index.htm](http://www.zentrale-ethikkommission.de/10/index.htm) (Stand: September 2004).

Bedeutung erforderlich werden. Die ZEKO ist unabhängig und multidisziplinär zusammengesetzt. Gemäß ihres Statuts<sup>26</sup> sollen mindestens 12 der bis zu 16 Mitglieder aus den folgenden Wissenschaften kommen: fünf aus der Medizin, zwei aus der Philosophie oder Theologie, zwei aus den Naturwissenschaften, zwei aus der Rechtswissenschaft und eines aus den Sozialwissenschaften. Darüber hinaus dürfen der Bundestag und auch der Bundesrat je zwei Mitglieder, nach Maßgabe fachlicher Kompetenz, entsenden.

Neben der sowohl für klinische als auch für forschungsbezogene Fragen zuständigen ZEKO finden sich auf nationaler Ebene aber noch drei weitere medizinische Bioethik-Kommissionen. Im Gegensatz zur ZEKO jedoch sind diese ausschließlich forschungsbezogen ausgerichtet. Zunächst wären die beiden – von der Literatur häufig übersehenen – Bioethik-Kommissionen der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* (DFG) zu nennen: die 1994 gegründete „Senatskommission für Grundsatzfragen der Genetik“ und die 1999 berufene „Senatskommission für klinische Forschung“. Beiden geht es primär um die Erarbeitung von Stellungnahmen und Leitlinien zu einer ethisch vertretbaren Vergabe von staatlichen, forschungsbezogenen Fördermitteln.<sup>27</sup>

Darüber hinaus ist das gewissermaßen jüngste Kind der biopolitischen Kommissionierung zu erwähnen: die „Zentrale Ethikkommission für Stammzellenforschung“ (ZES), die im Juli 2002 am *Robert-Koch-Institut* eingerichtet wurde, nachdem das im Januar des selben Jahres im Bundestag beschlossene *Stammzellengesetz* (StZG) eine Genehmigungsbehörde gefordert hatte, die fortan den durch das StZG strikt geregelten Import humaner embryonaler Stammzellen überwachen sollte.<sup>28</sup> Die ZES

prüft die Genehmigungsfähigkeit jener Forschungsprojekte, für die ein Antrag auf Import embryonaler Stammzellen eingereicht wird. Die Mitglieder der Kommission werden auf Vorschlag des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung von der Bundesregierung berufen. Momentan sind in der ZES personell die Fachrichtungen Ethik, Medizin, Biologie und Theologie vertreten, wobei die Mitglieder aus den naturwissenschaftlichen Bereichen die Kommissionsmehrheit bilden.<sup>29</sup>

Wechseln wir nun erneut von der medizinischen auf die politische Ebene und wenden wir uns dabei zunächst der Legislative zu; so ist als wohl wichtigste Institution die im Jahre 2000 einberufene Enquête-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ des Deutschen Bundestages zu nennen, die bei ihrer Neuinstallation zu Beginn der laufenden 15. Legislaturperiode in „Ethik und Recht der modernen Medizin“ umgetauft wurde.<sup>30</sup> Enquête-Kommissionen des Bundestages haben die Funktion, gesetzgeberische Entscheidungen des Parlamentes von großer Wichtigkeit und hoher Komplexität durch Hinzuziehung externen Sachverständigen vorzubereiten.<sup>31</sup> Ihr jeweils spezifischer Auftrag wird vom Parlament vorgegeben. Die Kommissionen werden zunächst für die Dauer einer Legislaturperiode einberufen. Sie sind zur Hälfte mit Abgeordneten des Bundestages, zur anderen Hälfte mit externen Sachverständigen einschlägiger Fachrichtungen besetzt. In der Regel tagen Enquête-Kommissionen unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Kommissionen sind verpflichtet, spätestens mit Ablauf der Legislaturperiode einen umfangreichen Abschlußbericht vorzulegen, der konkrete Empfehlungen an den Bundestag beinhalten soll. Verbleibt am Ende der Legislatur-

<sup>26</sup> Zentrale Ethikkommission bei der Bundesärztekammer 1994.

<sup>27</sup> Zu finden unter [www.dfg.de/dfg\\_im\\_profil/struktur/gremien/senat/kommissionen\\_ausschuesse/](http://www.dfg.de/dfg_im_profil/struktur/gremien/senat/kommissionen_ausschuesse/) (Stand: September 2004).

<sup>28</sup> Bundesministerium für Gesundheit 2002.

<sup>29</sup> Zentrale Ethikkommission für Stammzellenforschung 2003.

<sup>30</sup> Wohl um den Vorrang ethischer Expertise vor Fragen der Gesetzgebung zu betonen. Siehe den entsprechenden Antrag auf Neueinsetzung: *Deutscher Bundestag* 2003.

<sup>31</sup> Hampel 1991; Ismayer 1996; Altenhof 2002.

periode ein zentraler Klärungsbedarf, besteht, wie im Fall der Enquête-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“, die Möglichkeit einer erneuten Einsetzung.

Hatte sich die Enquête-Kommission in der 14. Legislaturperiode vor allem mit den Themenfeldern „Stammzellforschung“, „Präimplantationsdiagnostik“ und „Genetische Daten“ befaßt<sup>32</sup>, so ist die Nachfolgekommission mit den Problemen gerechter gesundheitspolitischer „Allokation“, „Ethik in der biowissenschaftlichen und medizinischen Forschung“, „Menschenwürdig leben bis zuletzt“ sowie „Transplantationsmedizin“ beschäftigt.<sup>33</sup> Wie kaum eine andere Bioethik-Kommission ist die Enquête-Kommission des Bundestages nicht nur mit Fragen einer *ethisch-moralischen* Bewertung neuester biomedizinischer Entwicklungen befaßt. Zugleich soll der aktuelle Stand des medizinischen Wissens selbst sowie der bestehende rechtliche Regelungsbedarf möglichst weitgehend eruiert und dokumentiert werden.

Als politisch überaus einflußreiche und wegweisende Vorläuferin hat diesbezüglich die Enquête-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ des 10. Bundestages zu gelten. Die in den Jahren 1984 bis 1987 tätige Kommission war maßgeblich an der Vorbereitung von Entscheidungen des Bundestages zum Embryonenschutzgesetz und zum Gentechnikgesetz beteiligt.<sup>34</sup> Auch die bereits 1984 eingerichtete interministerielle und interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe „In-Vitro-Fertilisation, Genomanalyse und Gentherapie“ – die sogenannte *Benda-Kommission* unter Vorsitz des ehemaligen Verfassungsgerichtspräsidenten Ernst Benda – sowie die eben bereits erwähnte Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsmedizin

und Genomanalyse“ waren bei diesen Gesetzgebungsverfahren wegweisend.<sup>35</sup>

Da jedoch im Fall dieser beiden Arbeitsgruppen nicht das Parlament, sondern einzelne Bundesministerien, d.h. exekutive Instanzen, federführend waren, müssen sie in institutioneller Hinsicht als Wegbereiter jener nunmehr dauerhaft auf nationaler Ebene bei der Bundesregierung angesiedelten Institution betrachtet werden, die im Jahre 2001 eingerichtet wurde und den Namen „Nationaler Ethikrat“ erhielt. Bevor wir auf dessen Arbeit zu sprechen kommen, zunächst aber noch einmal ein Blick zurück: Unmittelbarer Vorläufer des Nationalen Ethikrates war der sogenannte „Ethikbeirat beim Bundesgesundheitsministerium“. Im Jahre 1995 durch den damaligen Bundesgesundheitsminister Horst Seehofer eingerichtet, war der interdisziplinär zusammengesetzte Ethikbeirat in Folge des Regierungswechsels 1998 zunächst neu-berufen worden. Er sollte sich vor allem um ethische Bewertungsfragen der „Fortpflanzungsmedizin“ und „prädiaktiver Gentests“ kümmern.<sup>36</sup>

Als es jedoch im Jahre 2001 in den deutschen Medien zu einer hitzigen biopolitischen Debatte um den moralischen und rechtlichen Status menschlicher Embryonen kam<sup>37</sup> und sich für Januar 2002 eine Entscheidung des Bundestages im Streit um den Import embryonaler Stammzellen anbahnte, machte Bundeskanzler *Gerhard Schröder* das biopolitische Thema zur „Chefsache“: Direkt im Kanzleramt sollte eine dauerhafte Bioethik-Kommission installiert werden, von der sich der Kanzler nicht zuletzt Rückendeckung für einen forschungspolitischen Kurs erhoffte, der liberaler und „standortfreundlicher“ ausfallen sollte als jener, den die eher konservativen Voten der konkurrierenden Enquête-Kommission erwarten ließen.<sup>38</sup> Ein hef-

<sup>32</sup> Deutscher Bundestag 2001 u. 2002.

<sup>33</sup> Siehe [www.bundestag.de/parlament/kommissionen/ethik\\_med/themengruppen/index.html](http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/ethik_med/themengruppen/index.html) (Stand: September 2004).

<sup>34</sup> Dazu *Deutsch* 1986; *Vowve* 1989; *Catenhusen* 1985 u. 1990.

<sup>35</sup> Dazu *Neidert* 1998.

<sup>36</sup> „Andrea Fischer beruft Ethik-Beirat“ 1999.

<sup>37</sup> *Geyer* 2001.

<sup>38</sup> „Ethikrat contra Enquête-Kommission“ 2001; „Die wechselnde Konjunktur der Ethikkommissionen“ 2001.

tiger Streit nicht nur um die daraus erwachsende Konkurrenz zwischen einer Bioethik-Kommission beim Parlament und einer weiteren direkt beim Kanzler entbrannte. Auch um die Frage, ob neben dem bereits vorhandenen Beirat im Gesundheitsministerium überhaupt eine weitere exekutive Bioethik-Kommission notwendig sei, wurde gerungen. Der ministerielle Ethikbeirat fiel diesem Streit zum Opfer. Er wurde im April 2002 aufgelöst, nachdem er schon seit längerem nicht mehr zusammengetreten war.<sup>39</sup>

An dessen Stelle trat, wie schon erwähnt, der Nationale Ethikrat, der im Juni 2001 seine Arbeit aufnahm.<sup>40</sup> Er besteht aus 25 direkt vom Kanzler berufenen Mitgliedern unterschiedlichster Fachrichtungen und gesellschaftlicher Funktionen.<sup>41</sup> Diese Personen dürfen weder einer Regierung noch einem Parlament der Bundes- oder Landesebene angehören. Laut Einrichtungserlaß wurden dem Nationalen Ethikrat vor allem drei zentrale Aufgaben übertragen: Erstens soll er den interdisziplinären wissenschaftlichen Diskurs zu biopolitischen Fragen von herausragender Wichtigkeit bündeln. Zweitens ist er angehalten, die Diskussion unter den von biopolitischen Entscheidungen betroffenen gesellschaftlichen Gruppierungen zu organisieren. Drittens schließlich soll er die breitere Öffentlichkeit durch Diskussions- und Informationsangebote an dieser Debatte beteiligen. Zwar wird im Einrichtungserlaß auch dem Deutschen Bundestag die Möglichkeit eingeräumt, den Nationalen Ethikrat in wichtigen biomedizinischen Fragen zu Stellungnahmen aufzufordern, da aber dessen Etablierung auf Initiative der Bundesregierung erfolgte und die Berufung der Mitglieder allein in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzlers fällt, ist der Nationale Ethikrat institutionell der Exekutive zuzuordnen. Seit seiner Gründung hat der E-

Ethikrat Stellungnahmen vor allem zu den Themen „Import menschlicher embryonaler Stammzellen“, „Präimplantationsdiagnostik“, „Biobanken“ und „Polkörperdiagnostik“ vorgelegt.<sup>42</sup>

## II. Unterscheidungsmerkmale: Legitimation, Zusammensetzung, Zeitdauer

Die Einberufung des Nationalen Ethikrates war ein medienpolitisches Ereignis, angesichts dessen großen Teilen der Öffentlichkeit erstmals zu Bewußtsein gekommen sein dürfte, daß Fragen der Biopolitik, bei denen es buchstäblich „um Leben und Tod“ geht, in eigens dafür eingerichteten Expertenkommissionen zumindest *vorentschieden* werden. Unter den Experten selbst entbrannte ein Streit vor allem um die politische und rechtliche Legitimation einer vom Kanzler persönlich berufenen Bioethik-Kommission und nicht zuletzt auch um die Frage, wie eine unmittelbar der Exekutive zuarbeitende Kommission fachlich und personell zu besetzen sei.<sup>43</sup> Diese beiden Problemstellungen sollen im Folgenden erläutert werden; und zwar nicht nur mit Blick auf den Nationalen Ethikrat, sondern unter Berücksichtigung des gesamten Spektrums der im ersten Abschnitt aufgeführten Bioethik-Kommissionen. Im Zuge dessen soll neben den beiden Kriterien der *politischen Legitimation* und der *personellen Zusammensetzung* aber noch ein drittes Merkmal kenntlich werden, anhand dessen sich Bioethik-Kommissionen typologisieren lassen: deren *zeitliche Ausrichtung*.

<sup>39</sup> „Abschied von einem Gremium ohne Funktion“ 2002.

<sup>40</sup> Dazu und für das Folgende siehe die entsprechende Kabinettsvorlage: *Bundesregierung* 2001.

<sup>41</sup> Mehr zur Besonderheit dieser Zusammensetzung in Abschnitt II.

<sup>42</sup> Nachzulesen auf: [www.ethikrat.org/stellungnahmen/stellungnahmen.html](http://www.ethikrat.org/stellungnahmen/stellungnahmen.html) (Stand: September 2004).

<sup>43</sup> Dazu exemplarisch *Kuhlmann* 2002.

Abb. **Bioethik-Kommissionen im Überblick (Deutschland)**

BIOETHIK-KOMMISSIONEN	Medizinisch		Politisch	
	<i>Klinisch</i>	<i>Forschungsbezogen</i>	<i>Exekutive</i>	<i>Legislative</i>
<i>Lokal</i>	Kommissionen an einzelnen Kliniken	Kommissionen an einzelnen Forschungseinrichtungen	—	—
<i>Föderal</i>	Kommissionen bei den Landesärztekammern		Kommissionen der Länder Rheinland Pfalz und Bayern	Enquête-Kommission des Thüringer Landtages (2000-2003)
<i>National</i>	Zentrale Ethikkommission bei der Bundesärztekammer (ZEKO)	Zentrale Ethikkommission für Stammzellenforschung (ZES)  Senatskommissionen für „Grundsatzfragen der Genetik“ und „für klinische Forschung“ bei der DFG	Nationaler Ethikrat  Ethikbeirat beim Bundesgesundheitsministerium (1995-2002)  Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsmedizin und Genomanalyse“ (1986-1988)  Benda-Kommission (1984-1985)	Enquête-Kommissionen des Dt. Bundestages:  „Ethik und Recht der modernen Medizin“ (15. Legislaturperiode)  „Recht und Ethik der modernen Medizin“ (14. Legislaturperiode)  „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ (10. Legislaturperiode)

### Politische Legitimation

Die Legitimationsbasis biopolitischer Expertengremien ergibt sich primär aus deren unterschiedlicher institutioneller Anbindung. Hier sei noch einmal daran erinnert, daß die Kommissionierung bioethischer Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse seinerzeit auf lokaler Ebene begonnen hat: an Kliniken und medizinischen Forschungseinrichtungen der Universitäten. Als Instrumente der freiwilligen Selbstkontrolle seitens des medizinischen Berufsstandes mag die legitimatorische Grundlage von Bioethik-Kommission auf den ersten Blick unstrittig erscheinen.

Zwar können und müssen diese Institutionen im Einzelfall über Leben und Tod beraten und entscheiden, doch weicht diese Gremienarbeit gar nicht prinzipiell von den Beratungen des im konkreten Einzelfall verantwortlichen medizinischen und wissenschaftlichen Personals ab, das seine Entscheidung andernfalls allein und eigenverantwortlich zu treffen hätte. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn wir von der lokalen auf die föderale Ebene der Landesärztekammern oder gar auf die nationale Ebene der Bundesärztekammer wechseln. In jedem dieser Fälle medizinischer Bioethik-Kommissionen ist eine kritische Selbstkontrolle des medizinischen Berufsstandes zunächst zu begrüßen; zumal dann, wenn diese Kontrolle, wie in Deutschland, föderal und subsidiär organisiert ist.

Letztlich, so könnte man meinen, müsse es einem Berufsstand ohnehin selbst überlassen bleiben, welches Ethos er sich vorgeben will. Diese Einschätzung jedoch ist problematisch, bedenkt man, daß sich so manche der derzeit relevanten medizinischen Fragen in einem rechtlich nicht vollends geklärten Rahmen stellt. Daß Ärzte und Forscher sich an berufsrechtliche, strafrechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben halten müssen, ist selbstverständlich. Was aber dann, wenn Fragen von enormer moralischer Tragweite, etwa jene nach dem verfassungsrechtlichen Status der *in vitro* befruchteten Eizelle, bislang gar

nicht eindeutig entschieden sind?<sup>44</sup> Hier öffnet sich vor den Augen der Ärzte und Forscher ein legitimatorischer Abgrund, den nicht der Berufsstand selbst, sondern der Gesetzgeber zu schließen hat.<sup>45</sup>

Dieses legitimatorische Problem läßt sich auch dann nicht gänzlich ausräumen, wenn wir uns von den medizinischen Kommissionen abwenden, um erneut jene politischen Gremien zu betrachten, die der Exekutive zuarbeiten. Ganz gleich, ob man an den Nationalen Ethikrat<sup>46</sup>, den Ethikbeirat beim Bundesgesundheitsministerium, die Bioethik-Kommissionen der Länder Rheinland Pfalz bzw. Bayern oder auch an die beiden in den 1980er-Jahren berufenen ministeriellen bzw. länderübergreifenden Arbeitsgruppen denkt: Gegenüber ihren medizinischen Pendanten haben diese zwar den Vorteil, von demokratisch gewählten Regierungen eingerichtet worden zu sein. Sie besitzen zudem den legitimatorischen Vorzug, daß deren Beschlüsse bloß *Empfehlungscharakter* besitzen und daher größeren Entscheidungsspielraum lassen als die berufsständisch verbindlichen Richtlinien, die von medizinischen Bioethik-Kommissionen festgelegt werden. Gleichwohl drohen diese Gremien den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß zu „überspringen“, und zwar vor allem dann, wenn sich deren Empfehlungen in regierungsamtliche Richtlinienkompetenz verwandeln.<sup>47</sup> In den Augen manches Kritikers fügt sich diese Entwicklung im besonderen Bereich der Biopolitik zu einer zunehmend als demokratiegefährdend einzustufenden, allgemeineren Tendenz der deutschen Regie-

<sup>44</sup> Bekanntlich weisen heute viele deutsche Interpreten biopolitischer Problemstellungen auf Spannungen oder gar Widersprüche zwischen dem restriktiven Embryonenschutzgesetz und dem vergleichsweise liberalen Abtreibungsrecht hin. Dazu *Haßmann* 2002.

<sup>45</sup> Vgl. *Grupp* 1993; *Gramm* 1999.

<sup>46</sup> Dazu *Düwell* 2001; *Schröder* 2001.

<sup>47</sup> Allerdings muß man mit Blick auf den Nationalen Ethikrat ausdrücklich sagen, daß sich die „standortfreundlichen“ Erwartungen des Kanzlers bislang nicht erfüllt haben.

rungspolitik in Richtung einer „Gesetzgebung ohne Parlament“<sup>48</sup>.

Eine wahrhaft *breite* legitimatorische Basis ist im Hinblick auf die Arbeit von Bioethik-Kommissionen allein dann gegeben – zumindest bislang<sup>49</sup> –, wenn diese Gremien direkt beim Parlament, d.h. beim Gesetzgeber, angesiedelt sind. Die genannten Enquête-Kommissionen auf föderaler und nationaler Ebene bewegen sich nicht zuletzt aufgrund ihrer Zusammensetzung – Parlamentarier einerseits, externe Sachverständige andererseits – an der Schnittstelle von gesetzgeberischer Entscheidungsgewalt und fachlicher Expertise. Hier findet Wissenschafts- und Politikvermittlung *zugleich* statt: Nicht nur wird der parlamentarische Gesetzgeber über neueste Chancen und Risiken der Humanmedizin informiert, im Gegenzug erhält der Wissenschaftsbetrieb Auskunft über das politische Mögliche. Vor allem aber haben Enquête-Kommissionen den Vorzug, aus der ‚Mitte‘ der Parlamente und damit auch aus der Mitte der Wählerschaft zu kommen. Sie repräsentieren das jeweils vorhandene parlamentarische Parteienspektrum.

Gleichwohl zeigt sich genau an dieser Stelle auch ein gravierendes Problem: Besetzt werden die Mitglieder von Enquête-Kommissionen – Parlamentarier wie Sachverständige – nach Fraktionsproporz. Damit ist die Gefahr gegeben, daß sich die Kommissionsmitglieder bei ihren Beratungen und Empfehlungen weniger an der „Wahrheit“ wissenschaftlicher Erkenntnisse als vielmehr an der Logik parteipolitischer Kompromisse und Mehrheitsentscheidungen ausrichten.<sup>50</sup> So wandert ein Element sach- und fachfremder Beurteilung in den kommissionsinternen Entscheidungsprozeß ein, der uns zu einem zweiten wichtigen Unterscheidungskriterium führt.

### *Personelle Zusammensetzung*

In ihrer zumeist multidisziplinären Zusammensetzung verkörpern Bioethik-Kommissionen die Chance, das Faktum einer gesellschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen und auch professionellen Pluralität institutionell widerzuspiegeln. Obwohl sich deren personelle Ausstattung im Einzelfall nach den in ihren Satzungen festgelegten Auswahlkriterien sowie nach der konkreten Personenauswahl richtet, lassen sich doch grob fünf *Typen* von Personengruppen unterscheiden:

a) *Fachexperten*: Prädestiniert für die Arbeit in Bioethik-Kommissionen sind zunächst natürlich Personen, die sich professionell und hauptamtlich mit biopolitischen und bioethischen Sachverhalten befassen: Mediziner, Humanbiologen, Moralphilosophen, Moraltheologen, Rechtsphilosophen, Juristen, Sozialwissenschaftler u.a. Bei deren Berufung sollte in erster Linie deren fachliche Kompetenz ausschlaggebend sein. Zudem sollte aber, wie in den vier folgenden Personengruppen auch, ein möglichst breites Spektrum an ethischen Positionen in den jeweiligen Kommissionen vertreten sein und möglichst auch ein geschlechtsspezifisches Gleichgewicht herrschen.<sup>51</sup>

b) *Politische Verantwortungsträger*: Insbesondere Enquête-Kommissionen sind der Ort, an dem Fachexperten direkt zusammen mit Verantwortlichen aus der Politik – in diesem Fall mit Parlamentariern – beraten. Hinzu kommen jene politischen Bioethik-Kommissionen, in denen, wie im Beispiel der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsmedizin und Genomanalyse“ oder der Benda-Kommission, regierungsamtliche Vertreter – in diesem Fall

<sup>48</sup> So lautet der – allerdings mit Fragezeichen versehene – Titel von Klein 2004.

<sup>49</sup> Zur zukünftigen Entwicklung siehe Abschnitt III.

<sup>50</sup> Schulze-Fielitz 2004, S. 227

<sup>51</sup> Gerade dieser letzte Punkt wird in der Literatur nur selten berücksichtigt und in der Praxis noch unzureichend verwirklicht. Dies ist erstaunlich, wenn man bedenkt, daß von den biomedizinischen Chancen und Risiken unserer Zeit – man denke allein an den Bereich der Reproduktionsmedizin – Frauen noch immer stärker persönlich betroffen sind als Männer.

aus Landesregierungen und Bundesministerien – vertreten sind bzw. waren.

c) *Interessensvertreter*: Ein ganz anderer Mitgliedertypus ist mit dem Kreis biopolitisch einschlägiger „Lobbyisten“ markiert. Zu denken ist hier an ein breites Spektrum gesellschaftlicher Körperschaften, die von Berufs wegen ein „Interesse“ daran haben, aktiv in biopolitische Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein: die Ärzteschaft, die Patienten- und Behindertenverbände, die Gewerkschaften, die Pharmaindustrie, die Kirchen u.a.

d) *Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens*: In Ausnahmefällen finden sich unter den Mitgliedern der Bioethik-Kommissionen prominente Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, denen man ein Renommee zubilligt, das sie – trotz fehlenden biopolitischen Berufes oder Amtes – für die Mitgliedschaft in einer Bioethik-Kommission qualifiziert erscheinen läßt.<sup>52</sup>

e) *Bürger*: Möglich ist auch die Einbindung von Laien, die somit allein aufgrund ihrer Eigenschaft als gegenüber Personen aus a) bis d) gleichberechtigte „Bürger“ an der Kommissionsarbeit beteiligt sind. Allerdings ist eine solche biopolitische Bürgerbeteiligung in Deutschland, im Gegensatz zu anderen europäischen und nicht-europäischen Ländern,<sup>53</sup> noch kaum erprobt.<sup>54</sup>

Während sich die medizinischen Bioethik-Kommissionen (an den Kliniken und medizinischen Fakultäten, bei den Landesärztekammern, bei der Bundesärztekammer,

bei der DFG, im Fall der ZES etc.) vornehmlich aus Personenkreis a rekrutieren, wobei zumeist ein Übergewicht an medizinischen Fachvertretern zu verzeichnen ist,<sup>55</sup> stellen die politischen Beratungsgremien in der Regel Mischformen der genannten Mitgliedstypen dar. Nur um zwei wichtige Beispiele zu nennen: In der aktuellen Enquête-Kommission des Bundestages sind Mitglieder der Personengruppen a und b vertreten. Mitglieder aus c wären denkbar, Personen aus d und e sind ausdrücklich nicht vorgesehen. Im Nationalen Ethikrat hingegen sind Mitglieder aus a, c und d versammelt, während Personen aus b von vornherein ausscheiden und Personen aus e ebenfalls fehlen.

Diese Mischformen mögen den Eindruck erwecken, als habe man es im Fall der politischen Bioethik-Kommissionen im Gegensatz zu ihren medizinischen Pendanten *per se* um eine „institutionalisierte Kompetenzüberschreitung“<sup>56</sup> zu tun. Die Einbeziehung von Politikern, Lobbyisten oder gar Laien in derart heikle Sachfragen müsse der Sache grundsätzlich abträglich sein. Doch kann man in der heterogenen Zusammensetzung dieser Gremien auch eine Chance sehen. Bioethik-Kommissionen diskutieren nicht nur *stellvertretend* für die breite Öffentlichkeit über ethisch relevante Fragen, sie sollten diese Öffentlichkeit auch möglichst breit *repräsentieren*. Die Einbeziehung einer nicht direkt fachwissenschaftlichen Kompetenz darf daher durchaus auch als Ausdruck eines berechtigten Vertrauens in die gesellschaftliche Verteilung von bioethischer Urteilskraft gedeutet werden.<sup>57</sup>

Dennoch birgt die heterogene personelle Zusammensetzung mindestens in zwei Hinsichten Probleme: Mit Blick auf die fünf Mitgliedstypen ist zum einen fraglich, nach welchem Schlüssel die mit begrenzten Plätzen ausgestatteten Kommissionen ihre Mitgliedschaften vergeben sollen. Bedenkt man, daß allein die disziplinäre Verteilung

<sup>52</sup> Dem Nationalen Ethikrat gehören z.Zt. mit Bundesminister a.D. Hans-Jochen Vogel und der Richterin Kristiane Weber-Hassemer zwei solcher Persönlichkeiten an.

<sup>53</sup> Gill/Dreyer 2001. Am Beispiel Dänemark: Koch/Zahle 2000.

<sup>54</sup> In den genannten Bioethik-Kommissionen sind zumeist gar keine Laien vertreten. Ausnahmen bilden einige wenige lokale Gremien. Dazu Neitzke 2001 u. 2003. Als institutionelle Ausnahme ganz anderer Art wäre die „Bürgerkonferenz Streitfall Gendiagnostik“ aus dem Jahre 2001 zu nennen. Informationen dazu auf: www.buergerkonferenz.de (Stand: September 2004).

<sup>55</sup> Neitzke 2001 u. 2003.

<sup>56</sup> Schulze-Fielitz 2004, S. 219.

<sup>57</sup> Schulze-Fielitz 2004, S. 222.

der Experten-Plätze schwierige Fragen nach einer angemessenen Gewichtung von medizinischem, philosophischem, theologischem, juristischem etc. Sachverstand aufwirft, so ist darüber hinaus fraglich, wie man die fünf Personengruppen insgesamt gewichten soll. Zum anderen können sich allein schon aus der formell vorgegebenen Verteilung von Personen- bzw. Experten- gruppen signifikante Mehrheitsverhältnisse ergeben, die das Arbeitsergebnis gewissermaßen vorstrukturieren. Mit Blick auf die medizinischen Kommissionen, in denen die Mediziner bzw. Naturwissenschaftler in der Regel die Mehrheit bilden, ist dieses Problem bereits angeklungen. Weiteres Anschauungsmaterial bieten die Enquête-Kommissionen: Während jene des Landes Thüringen aus sechs Landtagsabgeordneten und nur fünf sachverständigen Mitgliedern zusammengesetzt war, so daß bereits vorab eine Mehrheit an Parlamentariern gegeben war, wodurch offenkundig demonstriert werden sollte, daß sich das Parlament seine Entscheidungen nicht aus der Hand würde nehmen lassen, so werden die Enquête-Kommissionen des Bundestages jeweils zur Hälfte aus Abgeordneten und Sachverständigen gebildet. Die Symbolkraft einer solchen Zusammensetzung ist nicht zu unterschätzen. Nach außen hin, aber auch nach innen, ist damit angezeigt, daß die Parlamentarier den Sachverständigen einen gleichwertigen Rang zuerkennen wollen.

Ein weiteres, in der Literatur überaus selten bedachtes Problem kann an dieser Stelle allenfalls zur Andeutung kommen: Die Mitglieder einer Bioethik-Kommission weisen bei aller fachlichen, politischen o.ä. Kompetenz in der Regel immer auch eine gewisse „Durchschnittlichkeit“ in dem Sinne auf, daß sie aus der „Mitte“ ihres Fachs, ihrer Profession etc. kommen. Personen mit überaus umstrittenen, ja, extremen Positionen oder fachlichen Ausrichtungen, würden die Diskussionen innerhalb einer Bioethik-Kommission vermutlich zwar bereichern, am Ende aber gefährdeten sie den Prozeß der Konsensfindung. Sie

Sie dürften daher kaum Aussicht haben, irgendwann einmal berufen zu werden.<sup>58</sup>

### *Zeitliche Ausrichtung*

Das dritte zentrale Unterscheidungskriterium betrifft den zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen Bioethik-Kommissionen operieren. Weniger relevant ist hier die Frage, für wie lange die Mitglieder der jeweiligen Kommissionen im Einzelnen berufen werden.<sup>59</sup> Bedeutender ist die zeitliche Ausrichtung, die den Kommissionen *als solchen* gegeben wird. In der Literatur wird hier für gewöhnlich zwischen „Ad-hoc“-Gremien und „dauerhaften“ Kommissionen unterschieden.<sup>60</sup>

*Ad-hoc*-Kommissionen werden in der Regel aus einem ganz bestimmten *Anlaß* – etwa einem bevorstehenden Gesetzgebungsprozeß – eingerichtet. Sie erhalten zudem einen zumeist relativ fest umrissenen *Auftrag*; z.B. die Erarbeitung von Empfehlungen hinsichtlich eines konkreten Themenfeldes. Schließlich werden sie, wie ihr Name schon sagt, für eine absehbare *Zeitspanne* berufen. Beispiele solcher Ad-hoc-Gremien sind die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsmedizin und Genomanalyse“, die Benda-Kommission oder auch die Enquête-Kommission des Landes Thüringen.

*Dauerhafte* Bioethik-Kommissionen sind dagegen dadurch gekennzeichnet, daß sie konkrete Beratungs- und Regelungsanlässe überdauern sollen. Sie sind darüber hinaus in ihrer Themenwahl freier und stehen bei ihrer Arbeit weniger unter zeitlichem Druck. Hier wären zuallererst die medizinischen Bioethik-Kommissionen, vor allem bei den Landesärztekammern und bei der Bundesärztekammer, und nicht zuletzt auch der Nationale Ethikrat zu nennen.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Dazu Koch 1990, S. 195.

<sup>59</sup> Zumeist für vier Jahre bzw. für die Dauer einer Legislaturperiode.

<sup>60</sup> Dazu exemplarisch *Deutscher Bundestag* 2002, Teil D.

<sup>61</sup> Ob allerdings der von Bundeskanzler Schröder eingerichtete Nationale Ethikrat einen Regie-

Mindestens zwei Bioethik-Kommissionen jedoch unterlaufen diese gängige Unterscheidung. Deren Arbeit erstreckt sich über einen Zeitraum, angesichts dessen weder von einer dauerhaften noch von einer Ad-hoc-Kommission die Rede sein kann. Da ist zum einen die Enquête-Kommission des Bundestages, die bereits ein zweites Mal berufen wurde. Eine dritte Legislaturperiode ist keineswegs ausgeschlossen. Zum anderen ist die ZES zu nennen, deren Tätigkeit ebenfalls zugleich längerfristig und doch zeitlich begrenzt angelegt ist, was allerdings erst auf den zweiten Blick erkennbar wird: Das StZG sieht ein für Deutschland geltendes Verbot der Gewinnung embryonaler Stammzellen vor und erlaubt deren Import allein in jenen wenigen Fällen, bei denen es sich um Stammzelllinien handelt, die vor dem gesetzlich festgelegten Stichtag der Bundestagsentscheidung im Januar 2002 gewonnen worden sind. Eines Tages werden diese Stammzellen zu Forschungszwecken, ob in Deutschland oder anderswo, aufgebraucht sein, so daß die ZES ihre Arbeit dann wird einstellen können. Wann aber genau das sein wird, ist unbestimmt. So lange empfiehlt es sich, zusätzlich zu den genannten Ad-hoc-Gremien und dauerhaften Institutionen auch von *temporären* Bioethik-Kommissionen zu reden.

### III. Defizite bioethischer Kommissionierung aus demokratietheoretischer Sicht

Verschiedentlich ist bereits angeklungen, daß der Prozeß bioethischer Kommissionierung nicht nur Anhänger findet, sondern auch eine ganze Reihe von Kritikern auf den Plan ruft. Im Folgenden werden wir uns auf jene Bedenken konzentrieren, die *demokratietheoretischer* Art sind. Dabei geht es primär um die Frage, inwiefern die zunehmende Verlagerung bioethischer Meinungsfindungs- und Entscheidungsprozesse in eigens dafür eingerichtete

Gremien zu einer Erosion der parlamentarischen Demokratie und einem Verlust an demokratischer Transparenz und Mitbestimmung führt. Bei der Auflistung der wichtigsten Kritikpunkte, wie sie sich der Literatur entnehmen lassen, können wir uns an der zu Beginn dieses Artikels vorgenommenen Auflistung zentraler *Funktionen* von Bioethik-Kommissionen orientieren:

a) Funktion *Expertise*: Es sei zwar richtig, so setzt eine erste Kritik an, daß die politischen Verantwortungsträger angesichts des wachsenden biopolitischen Regelungsbedarfes auf Expertenrat angewiesen sind, doch drohe eine unkontrollierbar werdende „Expertokratie“, wenn diesen Gremien ein zu weitreichender Einfluß eingeräumt werde und sich die politischen Verantwortungsträger dadurch zunehmend von externem Sachverstand abhängig machen.<sup>62</sup>

b) Funktion *Problematisierung*: Eine Sichtung und Sortierung ethisch-moralischer Argumentationslinien, wie Bioethik-Kommissionen sie für gewöhnlich vornehmen, sei zwar wünschenswert, doch werde damit dem Diskurs der verantwortlichen Volksvertreter – oder gar der Bürger selbst – so weit vorgegriffen, daß diese bloß noch über etwaige Alternativen abzustimmen bräuchten, ohne daß sie sich die entsprechenden Überzeugungen selbst *erarbeitet* hätten.<sup>63</sup>

c) Funktion *Beurteilung*: Insbesondere dann, wenn Bioethik-Kommissionen einen moralischen Dissens „per Votum“ oder gar „per Kompromiß“ zu beschließen versuchten, stelle sich die Frage nach der Legitimität von biopolitischen Mehrheitsentscheidungen auf sehr grundsätzlicher Ebene: Weltanschaulich geprägte Fragen, wie etwa jene nach dem moralischen Status menschlicher Embryonen, sträubten sich ihrem ganzen Wesen nach gegen Mehrheitsentscheidungen oder ausgeklügelte Kompromisse.<sup>64</sup>

---

rungswechsel langfristig überleben würde, ist unter Experten umstritten.

<sup>62</sup> Vgl. Düwell 2000.

<sup>63</sup> Rippe 2000, S. 159ff.

<sup>64</sup> Schulze-Fielitz 2004, 215ff.; vgl. die Beiträge in: Kettner 2000.

d) Funktion *Ermittlung*: Zwar sei die von Bioethik-Kommissionen geleistete Feststellung eines bestehenden rechtlichen Regelungsbedarfes notwendig, doch drohe die Gefahr, daß die vorhandenen Gremien von Seiten der Politik nur als biopolitisches Alibi mißbraucht werden, um angesichts von schier unlösbar erscheinenden Problemlagen Zeit zu gewinnen.<sup>65</sup>

e) Funktion *Empfehlung*: Aufgrund der nicht zuletzt medialen Wirksamkeit, die Bioethik-Kommissionen mit ihren Voten erlangen können, sei das Risiko einer Etablierung von „Nebenparlamenten“ ohne ausreichende Legitimationsbasis kaum von der Hand zu weisen. Der auch in anderen Hinsichten bedrohlichen Entwicklung hin zu einer schrittweise dem Parlament entzogenen Gesetzgebung müsse Einhalt geboten werden.<sup>66</sup>

f) Funktion *Information*: Schädlich sei auch der Eindruck, daß Bioethik-Kommissionen der jeweiligen Institution, der sie zugeordnet sind, lediglich zur ideologischen Akzeptanzbeschaffung dienen. Dieser Eindruck werde nicht zuletzt dadurch verstärkt, daß Bioethik-Kommissionen vornehmlich hinter verschlossenen Türen agieren und selbst jene, die explizit den Auftrag haben, die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu informieren, dieser Aufgabe bislang nur unzureichend nachkämen.<sup>67</sup>

g) Funktion *Schlichtung*: Schließlich sei zu bedenken, daß ein bioethisches Expertenwesen das Risiko mit sich bringe, zu einer Uniformierung pluralistischer Wert- und Lebensvorstellungen beizutragen. Der Versuch, in strittigen humanmedizinischen Fragen politische Kompromisse zu erzielen, trübe den Blick auf die Tatsache, daß in Entscheidungen über Leben und Tod ohnehin niemals ein gesellschaftlicher Konsens zu erzielen sei.<sup>68</sup>

Angesichts dieser durchaus vielfältigen Kritik an bioethischer Gremienarbeit als solcher stellt sich die Frage, wie der Diskurs über Bioethik zukünftig so zu organisieren wäre, daß sich zumindest einige dieser Probleme lösen ließen.<sup>69</sup> Fast alle der hier aufgeführten demokratietheoretischen Defizite lassen fraglich werden, ob der Weg von der „Bioethik zum Biorecht“<sup>70</sup> auch zukünftig, wie bisher, an institutionalisierten Diskussions- und Entscheidungsforen vorbei führen darf, an denen eine breitere Öffentlichkeit aktiv beteiligt wäre. In Abschnitt II war bereits die Annahme vertreten worden, im günstigsten Fall sei eine Bioethik-Kommissionen direkt bei der Legislative, d.h. dem Parlament, angesiedelt. Müßte man an dieser Stelle nicht noch einen Schritt weiter gehen und die Forderung erheben, die Bürgerinnen und Bürger selbst sollten in biopolitischen Fragen das letzte Wort behalten?

Eine ganze Reihe von institutionellen Möglichkeiten wären hier denkbar, die in anderen Ländern bereits erprobt, hierzulande jedoch noch kaum genutzt werden<sup>71</sup>: öffentliche Anhörungen, Internetplattformen, Runde Tische, Bürger- und Konsensuskonferenzen u.a.<sup>72</sup> Solange solche Verfahren einer stärkeren Bürgerbeteiligung nicht auch in Deutschland Anwendung finden, wird der in Bioethik-Kommissionen betriebene Diskurs stets mit dem Makel behaftet sein, Fragen von erheblicher moralischer Tragweite über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu diskutieren.<sup>73</sup> Auf Ebene der Kommissionen selbst ließe sich dieser Makel vermutlich allein dadurch beheben, daß ein dauerhaftes Gremium auf nationaler Ebene eingerichtet würde, welches weder

---

zellkompromiß des StZG ließe sich das anschaulich machen. Dazu die entsprechenden Beiträge in: Kettner 2005.

<sup>65</sup> Van den Daele 1990, S. 433.

<sup>66</sup> Rippe 2000; von Blumenthal 2003; Klein 2004, bes. S. 12f.

<sup>67</sup> Deutscher Bundestag 2002, Teil D.

<sup>68</sup> Vgl. Nocke 1995; Bogner/Menz 2003. Am Beispiel der Diskussionen um den sogenannten Stamm-

<sup>69</sup> Ansätze dazu bei Kettner 2000 u. 2005; Deutscher Bundestag 2002, Teile D u. F.

<sup>70</sup> Campagna 2000.

<sup>71</sup> Joss/Durant (1995); Anderson/Jaeger 1999; Fischer 2000; Fuchs 2001b; Gill/Dreyer 2001.

<sup>72</sup> Ammon 1998; Beckmann/Keck 1999; Joss 2000 u. 2002.

<sup>73</sup> Vgl. Fischer 1999.

der medizinischen Selbstkontrolle noch der politischen Exekutive und auch nicht der parlamentarischen Legislative zu dienen hätte. Es sollte vielmehr politisch *gänzlich* unabhängig sein, dennoch politischen Einfluß besitzen, mit Mitgliedern aus allen fünf der genannten Personengruppen besetzt sein, maximale Transparenz aufweisen und nicht zuletzt den steten Kontakt zur Öffentlichkeit suchen. Auf den ersten Blick mag ein solches Gremium schwer vorstellbar zu sein, doch bietet sich als institutioneller Ort für eine solche Bioethik-Kommission das *Bundespräsidialamt* an.<sup>74</sup>

Eines gilt es gleichwohl festzuhalten: Auch wenn eine stärkere Bürgerbeteiligung dringend erforderlich ist, erfüllen bioethische Experten-Gremien einen Zweck, der sie, zumindest in dieser Hinsicht, alternativlos erscheinen läßt: die Klärung von komplexen biomedizinischen und bioethischen Sachverhalten, von denen Laien, aber auch politische Entscheidungsträger überfordert sind. Bei aller bedenkenswerten Kritik an der biopolitischen Kommissionierung sollte eine durchaus geläufige Besorgnis zurückgewiesen werden: Vielerorts heißt es, der Bioethik-Experte könne bei der Unterscheidung von moralisch guten und moralisch problematischen Sachverhalten, Praktiken, Techniken oder Entwicklungen ohnehin keine höhere Sensibilität, Kompetenz und Autorität beanspruchen als jeder andere Bürger auch.<sup>75</sup> Auf den ersten Blick mag diese Überlegung verständlich sein, wenn man die berechtigten Sorgen einer sich vor moralischer Bevormundung schützenden Gesellschaft bedenkt. Bei genauerem Hinsehen jedoch ist diese Überzeugung problematisch, wenn nicht sogar abwegig.

Geht man davon aus, daß sich der bioethische Experte mit seiner Materie ähnlich lang und intensiv beschäftigt hat, wie jeder andere Fachexperte auch, so ist fraglich, warum er nicht entsprechend, wie eben jeder andere Experte, in seinem Fach auch

höhere Kompetenz beanspruchen darf; und zwar nicht nur bezüglich seiner Fähigkeit zur Sichtung und Sortierung von Argumenten, sondern auch im Hinblick auf den Plausibilitätsgrad seiner Empfehlungen.<sup>76</sup> Die Annahme, ein gut ausgebildeter Arzt, Jurist, Taxifahrer oder auch Malermeister besitze in seinem Arbeitsgebiet *prinzipiell* keine höhere Kompetenz als jeder andere, dürfte auf Anhub abstrus erscheinen. Warum sollte das im Fall des Bioethikers anders sein? Man mag angesichts der potentiellen Konsequenzen ethischer Expertise Verständnis für die Zurückhaltung vieler Bioethiker aufbringen, wenn es darum geht, Empfehlungen auszusprechen. Auch sollte diesen Experten niemals eine privilegierte *Entscheidungsgewalt* zukommen. Dennoch sollte man bedenken, daß es, wie in so vielen anderen politisch heiklen Fragen auch, angeraten sein kann, sich nicht zuletzt in Angelegenheiten, die über Leben und Tod entscheiden, auf Experten und eben auch auf Experten-Kommissionen zu verlassen.

<sup>74</sup> Vgl. *Kuhlmann* 2002.

<sup>75</sup> Dazu exemplarisch *Düwell* 2000. Wesentlich differenzierter: *Birnbacher* 1999; *Rippe* 2000.

<sup>76</sup> Ein Beispiel: In der breiten Bevölkerung dürfte noch immer die Überzeugung vorherrschend sein, die befruchtete Eizelle sei nichts anderes als ein „Zellhaufen“. Dagegen ist in der bioethischen Fachdiskussion kaum mehr umstritten, daß es sich bereits um menschliches Leben handelt, mit dem nicht beliebig verfahren werden darf. Lediglich dessen Grundrechtsstatus ist fraglich.

## Bibliographie: Bioethik-Kommissionen in Deutschland

- „Abschied von einem Gremium ohne Funktion“ 2002: in: *Ärztezeitung*, 11. April 2002.
- Ach, Johann S./Runtenberg, Christa 2002: *Bioethik: Disziplin und Diskurs*, Berlin/New York.
- Altenhof, Ralf 2002: *Die Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages*, Wiesbaden.
- Ammon, Ursula 1998: *Dialogische Technikfolgenabschätzung in der Gentechnik: Bewertung von ausgewählten Diskurs- und Beteiligungsverfahren*, Münster.
- Andersen, Ida-Elisabeth/Jaeger, Birgit 1999: *Scenario Workshops and Consensus Conferences: towards more Democratic Decision-Making*, in: *Science and Public Policy*, 26/5.
- „Andrea Fischer beruft Ethik-Beirat“ 1999: in: *Deutsches Ärzteblatt*, 96/47.
- Balzer, Philipp/Rippe, Klaus-Peter/Schaber, Peter (Hrsg.) 1999: *Menschenwürde vs. Würde der Kreatur: Begriffsbestimmung, Gentechnik, Ethikkommissionen*, Freiburg.
- Beckmann, Jens/Keck, Gerhard 1999: *Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. Leitfaden*, Stuttgart.
- Birnbacher, Dieter 1999: *Wofür ist der „Ethik-Experte“ Experte?*, in: Rippe 1999.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang 2002: *Wissenschaftliche Politikberatung. Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik*, in: *Leviathan*, 30/3.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang 2003: *Institutionalisierter Dissens als Autorisierung politischer Entscheidung. Der Fall der Bioethik-Kommissionen*, in: Allmendinger, Jutta (Hrsg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit*, Opladen.
- Bonfadelli, Heinz/Dahinden, Urs (Hrsg.) 2002: *Gentechnologie in der öffentlichen Kontroverse. Eine sozialwissenschaftliche Analyse*, Zürich.
- Brudermüller, Gerd 1999: *Ethikkommissionen und ethischer Diskurs*, in: ders. (Hrsg.), *Angewandte Ethik und Medizin*, Würzburg.
- Bundesministerium für Gesundheit 2002: *Verordnung über die Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung und über die zuständige Behörde nach dem Stammzellgesetz*, *Bundesgesetzblatt*, 2002, Teil 1, Nr. 49, 23. Juli 2002, auf: <http://217.160.60.235/BGBL/bgb11f/bgb1102s2663.pdf> (Stand: September 2004).
- Bundesregierung 2001: *Einrichtung eines Nationalen Ethikrates. Kabinettdvorange vom 25. April 2001*, auf: [http://www.ethikrat.org/ueber\\_uns/einrichtungserlass.html](http://www.ethikrat.org/ueber_uns/einrichtungserlass.html) (Stand: September 2004).
- Caesar, Peter (Hrsg.) 1995: *Zur ethischen Verantwortung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Bericht der Bioethik-Kommission Rheinland-Pfalz*, Mainz.
- Campagna, Norbert 2000: *Von der Bioethik zum Biorecht. Demokratietheoretische Übersetzungsprobleme*, in: Kettner 2000.
- Catenhusen, Wolf-Michael 1985: *Aus der Arbeit der Enquête-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ des Deutschen Bundestages*, in: Max-Planck-Gesellschaft, *Berichte und Mitteilungen*, 3/1985.
- Catenhusen, Wolf-Michael 1987: *Der Bericht der Gen-Kommission*, in: *Wechselwirkung*, 9/32.
- Catenhusen, Wolf-Michael 1990: *Bericht des Vorsitzenden der Enquête-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“*, in: Grosch, Klaus/Hampe, Jochen/Schmidt, Joachim (Hrsg.), *Herstellung der Natur? Stellungnahmen zum Bericht der Enquête-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“*, Frankfurt am Main.

- Deutsch, Erwin 1986:* Zur Arbeit der Enquête-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“, in: Lukes, Rudolf/Scholz, Rupert (Hrsg.), Rechtsfragen der Gentechnologie, Köln u.a.
- Deutsch, Erwin 2003:* Das Verfahren vor den Ethik-Kommissionen, in: Wiesing 2003.
- Deutsch, Erwin/Lippert, Hans-Dieter 1998:* Ethikkommission und klinische Prüfung, Berlin u.a.
- Deutscher Bundestag 2001:* Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Recht und Ethik in der modernen Medizin“, Teilbericht Stammzellenforschung, Drucksache 14/7546, auf: [www.bundestag.de/parlament/kommission/archiv/medi/zwischen.pdf](http://www.bundestag.de/parlament/kommission/archiv/medi/zwischen.pdf) (Stand: September 2004).
- Deutscher Bundestag 2002:* Schlußbericht der Enquête-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“, Drucksache 14/9020, auf: <http://dip.bundestag.de/btd/14/090/1409020.pdf> (Stand: September 2004).
- Deutscher Bundestag 2003:* Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Einsetzung einer Enquete-Kommission „Ethik und Recht der modernen Medizin“, Drucksache 15/464, auf: [http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/ethik\\_med/einsetzungsbeschluss/einsetzungsbeschluss.pdf](http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/ethik_med/einsetzungsbeschluss/einsetzungsbeschluss.pdf) (Stand: September 2004).
- Dienel, Peter 1996:* Das „Bürgergutachten“ und seine Nebenwirkungen, in: Feindt, Peter Henning u.a. (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach.
- „Die wechselnde Konjunktur der Ethikkommissionen“ 2001:* in: Die Zeit, 19/2001.
- Doppelfeld, Elmar 2000:* Funktion und Arbeitweise der Ethik-Kommissionen, in: Deutsch, Erwin/Taupitz, Jochen (Hrsg.), Forschungsfreiheit und Forschungskontrolle in der Medizin, Berlin.
- Doppelfeld, Erwin 2001:* Stellung und Aufgaben der Medizinischen Ethik-Kommissionen, in: Würzburger medizinhistorische Mitteilungen, 20.
- Doppelfeld, Elmar 2003:* Medizinische Ethik-Kommissionen im Wandel, in: Wiesing 2003.
- Düwell, Marcus 2000:* Die Bedeutung ethischer Diskurse in einer werteppluralen Welt, in: Kettner 2000.
- Düwell, Marcus 2001:* Brauchen wir einen Ethikrat beim Kanzler? Was kann er leisten? Expertenwissen und gesellschaftliche Willensbildung, in: Das Parlament, 11/2001.
- Elstner, Marcus (Hrsg.) 1997:* Gentechnik, Ethik und Gesellschaft, Berlin u.a.
- „Ethikrat contra Enquête-Kommission“ 2001:* in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. Februar 2001.
- Fischer, Frank 1999:* Technological Deliberation in a Democratic Society: The Case for Participatory Inquiring, in: Science and Public Policy, 25/1.
- Fischer, Frank 2000:* Citizens and Experts in Biotechnological Policy. The Consensus Conference as Alternative Model, in: Barben, Daniel (Hrsg.), Biotechnologie – Globalisierung – Demokratie. Politische Gestaltung transnationaler Technologieentwicklung, Berlin.
- Freund, Georg 2001:* Aus der Arbeit einer Ethikkommission: Zur Steuerung von Wissenschaft durch Organisation, in: Medizinrecht, 2/2001.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 1997:* Braucht Deutschland eine Bundes-Ethik-Kommission?, Bonn.

- Fuchs, Michael 2001a*: Ethikräte im internationalen Vergleich. Modelle für Deutschland?, Arbeitspapier herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung 12/2001, St. Augustin.
- Fuchs, Michael 2001b*: Internationaler Überblick zu Verfahren der Entscheidungsfindung bei ethischem Dissens. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ des Deutschen Bundestages, Bonn, auf: [http://www.bundestag.de/gremien/medi/medi\\_ext.htm](http://www.bundestag.de/gremien/medi/medi_ext.htm) (Stand: September 2004).
- Fuchs, Michael 2002a*: Die Räterepubliken, in: *Süddeutsche Zeitung*, 8. Januar 2002.
- Fuchs, Michael 2002b*: Ethikkommissionen und Ethikräte im internationalen Vergleich, in: *Forum TTN*, 4/7.
- Geyer, Christian (Hrsg.) 2001*: Biopolitik, Frankfurt am Main.
- Gill, Bernhard 1997*: Verständigungsprobleme in der Biomedizin – Zum konstruktiven Umgang mit Dissens in technologiepolitischen Konflikten, in: *Elstner 1997*.
- Gill, Bernhard/Dreyer, Marion 2001*: Internationaler Überblick zu Verfahren der Entscheidungsfindung bei ethischem Dissens. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Recht und Ethik der modernen Medizin“, München, auf: [http://www.bundestag.de/gremien/medi/medi\\_ext.htm](http://www.bundestag.de/gremien/medi/medi_ext.htm) (Stand: September 2004).
- Gramm, Christoph 1999*: Ethikkommissionen: Sicherung oder Begrenzung der Wissenschaftsfreiheit?, in: *Wissenschaftsrecht*, 32.
- Grupp, Klaus 1993*: Zur Stellung von Ethik-Kommissionen unter öffentlich-rechtlichen Aspekten, in: *Furkel, Françoise (Hrsg.)*, *Bioethik und Menschenrechte*, Köln u.a.
- Haering, Barbara 2001*: Politik und Technikfolgenabschätzung: Ein ungeklärtes Verhältnis, in: *Skorupinski, Barbara/Ott, Konrad (Hrsg.)*, *Ethik und Technikfolgenabschätzung: Beiträge zu einem schwierigen Verhältnis*, Basel.
- Hampel, Frank 1991*: Politikberatung in der Bundesrepublik: Überlegungen am Beispiel von Enquête-Kommissionen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 22/1.
- Haßmann, Holger 2002*: Embryonenschutz im Spannungsfeld internationaler Menschenrechte, staatlicher Grundrechte und nationaler Regelungsmodelle zur Embryonenforschung, Berlin u.a.
- Helmchen, Hanefried 1995*: Ziele, Beratungsgegenstände und Verfahrensweisen medizinischer Ethikkommissionen, in: *Ethik der Medizin*, 7/2.
- Hennis, Wilhelm 2000*: Rat und Beratung im modernen Staat, in: *ders.*, *Politikwissenschaft und politisches Denken. Politikwissenschaftliche Abhandlungen Bd.2*, Tübingen.
- Hörning, Georg 1999*: Citizens' Panels as a Form of Deliberative Technology Assessment, in: *Science and Public Policy*, 26/5.
- Hucklenbroich, Peter 2003a*: Kann die Arbeit von Ethikkommissionen theoretisch begründet werden?, in: *ders.* 2003b.
- Hucklenbroich, Peter (Hrsg.) 2003b*: Symposium 20 Jahre Ethikkommission Münster - 15 Jahre Arbeitskreis Medizinischer Ethikkommissionen, Münster.
- Ismayer, Wolfgang 1996*: Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27.
- Joss, Simon 1999*: Introduction: Public Participation in Science and Technology Policy- and Decision-Making: Ephemeral Phenomenon or Lasting Change, in: *Science and Public Policy*, 26/5.

- Joss, Simon 2000*: Die Konsensuskonferenz in Theorie und Anwendung. Leitfaden, Stuttgart.
- Joss, Simon 2002*: Participatory Technology Assessment: European Perspectives, London.
- Joss, Simon/Durant, John (Hrsg.) 1995*: Public Participation in Science. The Role of Consensus Conferences in Europe, London.
- Just, Hansjörg 2003*: Die öffentlich-rechtlichen medizinischen Ethik-Kommissionen in Deutschland – derzeitige Struktur und Arbeitsweise sowie Perspektiven der zukünftigen Entwicklung, in: Wiesing 2003.
- Kaiser, Matthias 2000*: Diskurs oder Konfrontation in Fragen der Gentechnik? Norwegische Erfahrungen mit neuen Mitteln der Konsensbildung zwischen Politik und Wissenschaft, in: Spök, Armin u.a. (Hrsg.), Genug gestritten? Gentechnik zwischen Risikodiskussion und gesellschaftlicher Herausforderung, Graz.
- Kettner, Matthias 1999*: Zur moralischen Qualität klinischer Ethik-Komitees, in: Rippe 1999.
- Kettner, Matthias (Hrsg.) 2000*: Angewandte Ethik als Politikum, Frankfurt am Main.
- Kettner, Matthias 2002*: Überlegungen zu einer integrierten Theorie von Ethik-Kommissionen und Ethik-Komitees, in: Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik, 7.
- Kettner, Matthias 2005*: Welche Autoritäten besitzen nationale Ethikkommissionen, Münster (im Erscheinen).
- Klein, Eckart 2004*: Gesetzgebung ohne Parlament?, Berlin.
- Koch, Claus 1990*: Ethik-Kommissionen – Ein Ersatz, in: Füllgraf, Georges/Falter, Annegret (Hrsg.), Wissenschaft in der Verantwortung: Möglichkeiten der institutionellen Steuerung, Frankfurt am Main.
- Koch, Lene/Zahle, Henrick 2000*: Ethik für das Volk. Dänemarks Ethischer Rat und sein Ort in der Bürgergesellschaft, in: Kettner 2000.
- Kuhlmann, Andreas 2002*: Kommissionsethik. Zur neuen Institutionalisierung der Moral, in: Merkur, 56/1.
- Kymlicka, Will 2000*: Moralphilosophie und Staatstätigkeit: das Beispiel der neuen Reproduktionstechnologien, in: Kettner 2000.
- Leggewie, Claus 2002*: Regieren mit Kommissionen und mit Bürgerkonferenzen: Zur Rolle der Ethikräte im politischen Prozeß, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, 31/4.
- Megone, Christopher 2000*: Demokratie, Liberalismus, Kommunitarismus: Bezüge zu lokalen forschungsethischen Komitees, in: Kettner 2000.
- Murray, Thomas 2000*: Das Humangenomprojekt, das ELSI-Programm und die Demokratie, in: Kettner 2000.
- Nationaler Ethikrat 2001*: Stellungnahme zum Import menschlicher embryonaler Stammzellen, auf: [www.ethikrat.org/stellungnahmen/pdf/Stellungnahme\\_Stammtellen.pdf](http://www.ethikrat.org/stellungnahmen/pdf/Stellungnahme_Stammtellen.pdf) (Stand: September 2004).
- Neidert, Rudolf 1998*: Brauchen wir ein Fortpflanzungsmedizingesetz?, in: MedizinRecht, 16/8.
- Neitzke, Gerald 2001*: Mitglieder Deutscher Ethik-Kommissionen - Wer sind sie und wer sollen sie sein?, in: Wiesing/Simon/Engelhardt 2001.
- Neitzke, Gerald 2003*: Über die personelle Zusammensetzung von Ethik-Kommissionen, in: Wiesing 2003.

- Nocke, Joachim* 1995: Organisierte Moral. Das Beispiel der sogenannten Ethikkommissionen, in: Nahamovitz, Peter/Breuer, Peter (Hrsg.), Politik – Verfassung - Gesellschaft: Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven, Baden-Baden.
- Pichlmaier, Heinz/Wiesing, Urban* 2003: Die Zentrale Ethik-Kommission bei der Bundesärztekammer, in: Wiesing 2003.
- Rippe, Klaus-Peter* (Hrsg.) 1999: Angewandte Ethik in der pluralistischen Gesellschaft, Freiburg.
- Rippe, Klaus-Peter* 2000: Ethikkommissionen in der deliberativen Demokratie, in: Kettner 2000.
- Saretzki, Thomas* 1996: Das WZB-Verfahren: Diskursivität und Partizipation in der Technikfolgenabschätzung und –Bewertung, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen.
- Saretzki, Thomas* 1997: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik von der Wissensgesellschaft, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn.
- Schröder, Meinhard* 2001: Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Regierungsakt?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 30.
- Schulze-Fielitz, Helmuth* 2004: Bioethische Beratungs- und Entscheidungsgremien als Schutzmechanismen für Menschenrechte?, in: Menke, Christoph/Klein, Eckart (Hrsg.), Menschenrechte und Bioethik, Berlin.
- Siefken, Sven* 2003: Expertengremien der Bundesregierung. Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 34/3.
- Siep, Ludwig* 1990: Der Philosoph in der Ethik-Kommission, in: Toellner 1990.
- Skorupinski, Barbara* (2002): Neue Formen der Kommunikation – Partizipative Technikfolgenabschätzung als ethisch begründetes Erfordernis, in: Bonfadelli, Heinz/Dahinden, Urs (Hrsg.), Gentechnologie in der öffentlichen Kontroverse. Eine sozialwissenschaftliche Analyse, Zürich.
- Stamer, Katrin* 1998: Die Ethik-Kommission in Baden-Württemberg: Verfassung und Verfahren, Frankfurt am Main.
- Taupitz, Jochen* 2003: Ethikkommissionen in der Politik: Bleibt die Ethik auf der Strecke?, in: Juristenzeitung, 58/17.
- Thiele, Felix* 2001: Bio-Policy and the Place of Institutionalized Ethics in Bioethical Decision-Making, in: Europäische Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich-technischer Einrichtungen (Hrsg.), Newsletter, Akademie-Brief, 2/2001.
- Thüringer Landtag* 2000: Beschluss: Enquetekommission „Wahrung der Würde des menschlichen Lebens in Grenzsituationen“, Drucksache 3/578, auf: <http://www.landtag.thueringen.de/gremien/Drs30578.pdf> (Stand: September 2004).
- Thüringer Landtag* 2003: Bericht der Enquetekommission „Wahrung der Würde des menschlichen Lebens in Grenzsituationen“, Drucksache 3/3854, auf: <http://www.landtag.thueringen.de/gremien/drs33854.pdf> (Stand: September 2004).
- Toellner, Richard* (Hrsg.) 1990: Die Ethik-Kommission in der Medizin: Problemgeschichte, Aufgabenstellung, Arbeitsweise, Rechtsstellung und Organisationsformen medizinischer Ethik-Kommissionen, Stuttgart.

- Toellner, Richard/Wiesing, Urban (Hrsg.) 1995: Wissen – Handeln – Ethik. Strukturen ärztlichen Handelns und ihre ethische Relevanz, Stuttgart.*
- Unkelbach, Alexandra 2001: Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien, Speyer.*
- van den Daele, Wolfgang 1990: Regeldurchsetzung und Normbildung bei der Kontrolle biomedizinischer Forschung. Zur Funktion von Ethikkommissionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 42.*
- van den Daele, Wolfgang 1996: Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs, in: ders./Neidhart 1996.*
- van den Daele, Wolfgang 1999: Allgemein akzeptierte moralische Urteile gibt es nur ganz selten; der Sachverständige reicht zur Neuberteilung komplexer Probleme nicht aus; Ethikkommissionen und moralische Orientierung, in: Das Parlament, 49.*
- van den Daele, Wolfgang 2001: Von moralischer Kommunikation zur Kommunikation über Moral. Reflexive Distanz in diskursiven Verfahren, Zeitschrift für Soziologie, 30.*
- van den Daele, Wolfgang/Müller-Salomon, Heribert 1990: Die Kontrolle der Forschung am Menschen durch Ethik-Kommissionen, Stuttgart.*
- van den Daele, Wolfgang /Neidhart, Friedhelm (Hrsg.) 1996: Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin.*
- Vollmann, Jochen 2001: Behindern Ethikkommissionen den Fortschritt in der Medizin?, in: Medizinische Klinik, 96/9.*
- von Blumenthal, Julia 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43.*
- von Schell, Thomas 2001: Biotechnologie und Gentechnik im Diskurs, in: Skorupinski, Barbara/Ott, Konrad (Hrsg.), Ethik und Technikfolgenabschätzung: Beiträge zu einem schwierigerem Verhältnis, Basel.*
- Vowe, Gerhard 1989: Die Sicherung öffentlicher Akzeptanz. Verlauf, Struktur und Funktion der Enquête-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“, in: Politische Bildung, 22/2.*
- Wienhöfer, Elmar (Hrsg.) 1996: Bürgerforen als Verfahren der Technikgestaltung, Wien.*
- Wiesing, Urban (Hrsg.) 2003: Die Ethik-Kommissionen - Neuere Entwicklungen und Richtlinien, Köln.*
- Wiesing, Urban/Simon, Alfred/Engelhardt, Dietrich von 2000: Ethik in der medizinischen Forschung, Stuttgart.*
- Zentrale Ethikkommission bei der Bundesärztekammer 1994: Statut der Zentralen Kommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und ihren Grenzgebieten, auf: <http://www.zentrale-ethikkommission.de/20/10Statut.html> (Stand: September 2004).*
- Zentrale Ethikkommission für Stammzellenforschung 2003: Tätigkeitsbericht der Zentralen Ethikkommission für Stammzellenforschung (ZES). Erster Bericht nach Inkrafttreten des Stammzellengesetzes (StZG) für den Zeitraum vom 22.7.2002 bis 30.9.2003, auf: <http://www.bmgs.bund.de/downloads/taetigkeitsberichtstamm.pdf> (Stand: September 2004).*

## Forced Evictions und das Recht auf Wohnung

Katrin Frauenkron

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Begriffsbestimmung
- III. Bezug zu den Menschenrechten
- IV. Gründe für Zwangsumsiedlungen
- V. Schutzmöglichkeiten
- VI. Fazit

### I. Einleitung

Bereits im Jahr 1996 konnte man feststellen, daß jährlich etwa 10 Millionen Menschen<sup>1</sup> auf der ganzen Welt direkt oder indirekt von Regierungen gezwungen werden, ihre Häuser, Hütten oder Grundstücke zu verlassen, ohne zu wissen, ob sie in absehbarer Zukunft eine Unterkunft oder jemals eine Entschädigung erhalten werden. Viele der Betroffenen gehören sozialen Randgruppen an und werden durch den Verlust ihrer Heimstätte in ihrer Existenz bedroht. Oft sind es Frauen und Kinder, die am meisten unter dem Verlust der Heimstätte leiden. Die Durchführung von sogenannten Forced Evictions, übersetzt in etwa als Zwangsumsiedlungen oder Zwangsräumungen,<sup>2</sup> sind häufig der Grund, weshalb Familien oder ganze Gesellschaften entwurzelt werden.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Phänomen der Forced Evictions, wobei

<sup>1</sup> OHCHR (Hrsg.), UN Fact Sheet No. 25 - Forced Evictions and Human Rights, Genf 1996, Introduction, dieses sowie alle anderen Dokumente der Vereinten Nationen können unter [www.ohchr.ch](http://www.ohchr.ch) eingesehen werden.

<sup>2</sup> Im folgenden wird der Begriff Zwangsumsiedlungen synonym für Forced Evictions gebraucht und umfaßt jede Form dieses Phänomens.

ausgehend von der Definition der Vereinten Nationen der Bezug zu den Menschenrechten herausgestellt sowie verschiedene Gründe für Zwangsumsiedlungen anhand von aktuellen Beispielen aufgezeigt werden sollen. Ferner wird auf den Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt eingegangen und die Problematik der Justiziabilität von sozialen Rechten aufgezeigt. Abschließend wird der Ansatzpunkt der „Minimum Core Obligations“ zur Lösung des Problems nachgezeichnet.

### II. Begriffsbestimmung

#### 1. Definition

Unter Zwangsumsiedlungen versteht man nach dem zu diesem Thema erstellten Hintergrundpapier der Vereinten Nationen die dem Staat direkt oder indirekt zuzuschreibende Entfernung von Individuen, Familien oder Gemeinden aus ihren Häusern, von ihrem Land oder aus ihrer Nachbarschaft gegen ihren Willen.<sup>3</sup> Das Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)<sup>4</sup> bestimmt den Begriff grundsätzlich ebenso, wobei es die Verantwortung des Staates dadurch hervorhebt, daß den Betroffenen kein rechtlicher oder sonstiger Schutz zukommt.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> “[...]the removal of individuals, families or communities from their homes, land or neighbourhoods, against their will, directly or indirectly attributable to the State.” UN Fact Sheet No. 25 (Fn. 1) – Übersetzung der Verfasserin.

<sup>4</sup> COHRE ist eine Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Genf, die sich mit Verletzungen des Rechts auf Wohnung weltweit beschäftigt.

<sup>5</sup> “Forced eviction is the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.” Centre on Housing Rights and Evictions

## 2. Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Phänomenen

Diese Definition ist weit gefaßt. Unvermeidbar sind daher Abgrenzungsschwierigkeiten, welche sich bei der Überschneidung mit anderen, den Zwangsumsiedlungen zumindest teilweise entsprechenden Phänomenen ergeben. So werden beispielsweise die aus ihren Dörfern vertriebenen Menschen im Sudan vom Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte in einem aktuellen Bericht als Binnenflüchtlinge (internally displaced persons) bezeichnet,<sup>6</sup> obwohl ihre Situation ebenso unter die Definition der Zwangsumsiedlung subsumierbar wäre. In den "Guiding Principles on Internal Displacement" der Vereinten Nationen werden Binnenflüchtlinge wie folgt definiert:

*"Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border."*<sup>7</sup>

Es ergibt sich daher die Frage, in welcher Verbindung Zwangsumsiedlung und Binnenflucht stehen. Der analytische Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Thema Zwangsumsiedlung schafft Aufklärung:

*"[...] that the practice of forced evictions may result in the internal displacement of persons and that the two issues cannot be treated sepa-*

*rately. This is especially the case since both involve various degrees of "force", "movement", "unexpectedness and suddenness", "violence and violations of human rights" and "insecurity of compensation". However, not every case of forced eviction leads to internal displacement and not all internally displaced persons are displaced due to the practice of forced evictions."*<sup>8</sup>

Der Zusammenhang zwischen Forced Evictions und einer anderen Art der Umsiedlung von Gruppen, dem sogenannten Population Transfer, wird vom Generalsekretär ähnlich beurteilt:

*"Forced evictions based on discrimination, for example, could well be a cause for population transfers. In fact, the report goes on to explain that, in the process of population transfer, people are frequently evicted from their homes or their homes are demolished as part of the relocation effort."*<sup>9</sup>

Zwangsumsiedlungen können somit der Grund für Binnenflucht und Population Transfer sein und diesen Phänomenen vorausgehen.

Unter bestimmten Voraussetzungen sind Situationen, welche sich unter die Definition von Zwangsumsiedlungen subsumieren lassen, aber auch mit den Menschenrechten vereinbar. Dem Wortlaut nach fallen etwa Zwangsräumungen, wie sie in vielen Staaten durchgeführt werden, um beispielsweise die durch ein Gerichtsurteil festgestellten Eigentümerrechte durchzusetzen oder den Abriß eines baufälligen Hauses zu ermöglichen, unter die Definition der Forced Evictions. Eine Verletzung der Menschenrechte liegt nach COHRE in diesen Fällen nur dann vor, wenn die Zwangsräumung für die Betroffenen zur Obdachlosigkeit führt: Völkerrecht verpflichtet alle Staaten, dafür zu sorgen, daß auch bei legalen

(COHRE), Forced Evictions: Violations of Human Rights - Global Survey No. 9, Genf 2003, S. 6.

<sup>6</sup> Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights, Situation of human rights in the Darfur region of the Sudan, UN-Dok. E/CN.4/2005/3, Nr. 13.

<sup>7</sup> Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39, Addendum, Guiding Principles on Internal Displacement, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2, Introduction: Scope and Purpose, Nr. 2.

<sup>8</sup> Forced evictions: Analytical report compiled by the Secretary-General pursuant to Commission resolution 1993/77, UN-Dok. E/CN.4/1994/20, Nr. 18.

<sup>9</sup> Ebd., Nr. 20, unter Bezugnahme auf den vorläufigen Bericht des Sonderberichterstatters zu Zwangsumsiedlungen (UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1993/17, Nr. 14).

Zwangsräumungen niemand in Obdachlosigkeit geraten darf.<sup>10</sup>

### 3. *Typische Merkmale von Forced Evictions*

Nicht zuletzt aufgrund der aufgezeigten Abgrenzungsschwierigkeiten haben die Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen typische Merkmale für Forced Evictions herausgearbeitet,<sup>11</sup> die im folgenden vorgestellt werden sollen:

Zwangsumsiedlungen stehen immer in Verbindung mit spezifischen Entscheidungen, Gesetzgebung oder politischen Leitlinien beziehungsweise mit dem Versäumnis des Staates, dritte Parteien von der Durchführung einer Forced Eviction abzuhalten. Somit besteht in jedem Fall eine Verantwortlichkeit des Staates.

Zwangsumsiedlungen werden von den Verursachern fast immer willentlich durchgeführt, geplant und oftmals öffentlich angekündigt. Außerdem gehen sie vielfach mit der Anwendung von Gewalt einher und können sowohl Gruppen als auch Einzelpersonen betreffen. Schließlich berufen sich die Verursacher fast immer auf nationales oder lokales Recht und versuchen, ihr Handeln dadurch zu legitimieren.

## III. Bezug zu den Menschenrechten

### 1. *Rechtliche Grundlagen des Rechts auf Wohnung*

Innerhalb der im Rahmen von durchgeführten Zwangsumsiedlungen möglicherweise verletzten Rechte<sup>12</sup> steht das Recht auf Wohnung im Mittelpunkt, da es in je-

dem Fall betroffen ist. Es ist Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und als solches ein soziales Recht. In Art. 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR),<sup>13</sup> Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR),<sup>14</sup> Art. 14 Abs. 2 lit. h des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW),<sup>15</sup> Art. 5 lit. e iii) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD),<sup>16</sup> Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC)<sup>17</sup> wird das Recht auf Wohnung<sup>18</sup> explizit erwähnt. Auch in regionalen Menschenrechtsdokumenten (Art. 9 und 23 der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen,<sup>19</sup> Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,<sup>20</sup> Art. 31 der Europäischen Sozialcharta,<sup>21</sup> Art. 14, 16, und 18 der Afrikanischen Char-

<sup>10</sup> COHRE, Housing Rights Bulletin, Vol. 1. Nr. 2, März 2004, S. 13.

<sup>11</sup> Vgl. UN Fact Sheet No. 25 (Fn. 1) und COHRE (Fn. 5).

<sup>12</sup> Je nach Art der Durchführung können u.a. das Recht auf Eigentum, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Schutz des Privatlebens und der Familie sowie das Recht auf Leben betroffen sein.

<sup>13</sup> GV-Res. 217 A (III) vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71, auf deutsch abgedruckt z.B. in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), *Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen*, 3. Aufl. 1999, Nr. 3.

<sup>14</sup> Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>15</sup> Vom 18. Dezember 1979, UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 648.

<sup>16</sup> Vom 21. Dezember 1965, UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 961.

<sup>17</sup> Vom 20. November 1989, UN-Dok. A/Res. 44/25; BGBl. 1992 II, S. 121, 990.

<sup>18</sup> Art. 17 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534, schützt vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in die Wohnung.

<sup>19</sup> Angenommen durch die 9. Internationale Konferenz Amerikanischer Staaten, 1948; abgedruckt in: OAS, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OEA/ Ser.L.V/IL.82 doc.6 rev.1 (1992), S. 17.

<sup>20</sup> Vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

<sup>21</sup> Vom 18. Oktober 1961, ETS Nr. 35; BGBl. 1964 II, S. 1262.

ta der Menschenrechte und der Rechte der Völker,<sup>22</sup> Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam<sup>23</sup>) findet sich die Anerkennung des Rechts auf Wohnung.

## 2. Stellungnahmen verschiedener Gremien der Vereinten Nationen

Forced Evictions werden von den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen einhellig verurteilt.<sup>24</sup> Die Unterkommission für die Förderung und für den Schutz der Menschenrechte<sup>25</sup> (Unterkommission) stellt in ihrer Resolution 1991/12 (Forced Evictions) vom 26. August 1991<sup>26</sup> fest, daß Zwangsumsiedlungen eine massive Verletzung der Menschenrechte darstellen, insbesondere des Rechts auf Wohnung.

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) merkt im Zusammenhang mit dem Recht auf angemessene Wohnung an, daß alle Menschen einen gewissen Grad an Besitzsicherheit haben sollten, welcher rechtlichen Schutz vor Zwangsumsiedlungen, Belästigungen oder anderen Bedrohungen gewährleistet. Der Ausschuß fährt feststellend fort, daß

Zwangsumsiedlungen prima facie mit den Anforderungen des IPwskR nicht in Einklang zu bringen und nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen sind.<sup>27</sup> Die Pflicht der Staaten, seine Bürger vor ihnen zu schützen, wird vom CESCR in seinem General Comment Nr. 7 herausgestellt.<sup>28</sup>

Die Menschenrechtskommission teilt in ihrer Resolution 1993/77 diese erwähnten Sichtweisen. Sie stellt außerdem fest, daß Zwangsumsiedlungen zwar von einer Reihe verschiedener Akteure ausgeführt, sanktioniert, verlangt, vorgeschlagen, initiiert oder toleriert werden können, den Staat jedoch letztlich die rechtliche Verantwortung trifft, solche Maßnahmen zu verhindern.<sup>29</sup>

Auch der im Jahr 2000 von der Menschenrechtskommission eingesetzte Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen für das Recht auf angemessenes Wohnen, *Miloon Kothari*, hat sich in einem Bericht mit dem Thema Zwangsumsiedlungen beschäftigt und ruft dazu auf, diesem Phänomen mehr Beachtung zu schenken sowie Mittel zu entwickeln, die dieses Problem einschränken.<sup>30</sup>

Im Jahr 2003 erstellte die Unterkommission einen Resolutionsentwurf zum Verbot der Zwangsumsiedlungen.<sup>31</sup> Auf der 60. Tagung der Menschenrechtskommission

<sup>22</sup> Vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; dt. z.B. abgedruckt in: EuGRZ 1986, 677; EuGRZ 1990, 348. Das Recht auf Wohnung wird in der Afrikanischen Charta nicht explizit erwähnt, die Rechtsprechung der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker stellt jedoch klar, daß dieses Recht aus den genannten Vorschriften der Charta abgeleitet werden kann. Siehe *The Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria* (Nr. 155/96), Okt. 2001, IHRR Vol. 10 Nr. 1 (2003), S. 282-293 (S. 291).

<sup>23</sup> Vom 19. September 1981, auf deutsch abgedruckt in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 13), Nr. 48.

<sup>24</sup> Die folgende beispielhafte Aufzählung soll einen Überblick geben und erhebt in keiner Weise Anspruch auf Vollständigkeit.

<sup>25</sup> Damals noch: Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierungen und den Schutz von Minderheiten.

<sup>26</sup> UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1991/65, S. 39ff.

<sup>27</sup> General Comment Nr. 4, UN-Dok. E/1992/23, Annex III, Nr. 18. Eine Auflistung aller General Comments des CESCR (und der übrigen Vertragsorgane) findet sich in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.7.

<sup>28</sup> UN-Dok. E/1998/22, Annex IV, Nr. 8.

<sup>29</sup> UN-Dok. E/CN.4/RES/1993/77, 7. und 8. Erwägungsgrund: „*Aware that forced evictions can be carried out, sanctioned, demanded, proposed, initiated or tolerated by a range of actors, Emphasizing that ultimate legal responsibility for preventing forced evictions rests with governments*“, (Hervorhebung im Originaltext), Übersetzung der Verfasserin.

<sup>30</sup> UN-Dok. E/CN.4/2001/51, siehe vor allem Nr. 108ff. (Vorläufige Schlußfolgerungen).

<sup>31</sup> Der Entwurf ist enthalten in UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/43, I, A, S. 9ff.

wurde diese Resolution mit einer Änderung (unter Nr. 1) verabschiedet.<sup>32</sup>

#### IV. Gründe für Zwangsumsiedlungen

Die Gründe für Forced Evictions sind vielfältig. Das Phänomen beschränkt sich weder auf Entwicklungsländer noch auf bestimmte Gebietsstrukturen. Vielmehr finden sich in jeder Gesellschaftsform und sowohl in ländlichen Gebieten als auch in Städten Beispiele für Zwangsumsiedlungen. COHRE hat vier Hauptgruppen des Phänomens herausgearbeitet, welche hier anhand von Beispielen<sup>33</sup> verdeutlicht werden sollen.

##### 1. Bau- und Entwicklungsprojekte

In vielen Fällen sind durch Staaten oder internationale Organisationen wie z.B. die Weltbank oder den Internationalen Währungsfond finanzierte Bau- und Entwicklungsprojekte der Grund für die Durchführung von Zwangsumsiedlungen.<sup>34</sup> Hierzu gehören vor allem der Bau von Staudämmen und Straßen sowie Industrievierteln. So wurden für die Realisierung des Dreischluchten-Staudamms in China 1,3 Millionen Menschen umgesiedelt.<sup>35</sup>

Auch in Indien wurden durch den Bau des Sardar Sarovar-Damms bis zu 250.000 Menschen aus ihren Häusern vertrieben, wobei viele Menschen, vor allem Angehörige

ethnischer Minderheiten, keinen Ersatz für ihr Land bekamen, da sie als widerrechtliche Landbesetzer eingestuft wurden.<sup>36</sup>

Im Süden Nairobis sollen für den Bau einer Umgehungsstraße Tausende ihre Unterkunft verlieren. Die Regierung droht immer wieder mit Zwangsumsiedlungen, so daß die Menschen dort in ständiger Angst vor einer Vertreibung leben.<sup>37</sup>

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zeigt sich in seinem jüngsten Bericht beunruhigt hinsichtlich der Zerstörung von Häusern und der Zwangsräumungen in Kenia.<sup>38</sup> Weiterhin gibt er an, daß diese Formen von entwicklungsbedingter Umsiedlung durch die Globalisierung und Liberalisierung des Weltmarktes ein immer größeres Ausmaß erreichen. So wurden durch weltbankfinanzierte Projekte seit dem Jahr 2000 2,6 Millionen Menschen aus ihren Wohnstätten vertrieben.<sup>39</sup>

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat ein Expertenseminar der Vereinten Nationen Richtlinien entwickelt, die eine von Entwicklungsmaßnahmen hervorgerufene, unfreiwillige Umsiedlung von Menschen verhindern sollen.<sup>40</sup> Auch verschiedene andere internationale Organisationen haben das Problem erkannt und für ihre Arbeit Standards entwickelt, welche die un-

<sup>32</sup> Resolution 2004/28 vom 16. April 2004, UN-Dok. E/CN.4/2004/L.11/Add.3 (Text der Resolution), UN-Dok. E/CN.4/2004/L.10/Add.10 (Abstimmungsergebnisse).

<sup>33</sup> Die Auswahl der Fälle mußte sich auf einige wenige Beispiele beschränken und kann somit keinen vollständigen Überblick über die Verbreitung des Phänomens Forced Evictions geben.

<sup>34</sup> Für einen umfassenden Überblick zum Thema entwicklungsbedingte Umsiedlungen siehe: *W. Courtland Robinson, Risks and Rights: The Cause, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement*, The Brookings Institution – SAIS Project on Internal Displacement, 2003.

<sup>35</sup> S. den Bericht in: *Die Zeit*, 3. April 2004, S. 8.

<sup>36</sup> *Theodor Rathgeber, Die geplante Öde*, [www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html](http://www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html) (7. Juni 2004).

<sup>37</sup> Siehe Dossier der Gesellschaft für bedrohte Völker: Campaign against forced Evictions in the informal Settlements in Nairobi, unter [www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html](http://www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html) (7. Juni 2004)

<sup>38</sup> Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, UN-Dok. E/CN.4/2004/48, Nr. 29.

<sup>39</sup> Ebd., Nr. 30; siehe auch die entsprechenden Informationen und Reaktionen der Weltbank, unter: [www.lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/52ByDocName/InvoluntaryResettlement](http://www.lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/52ByDocName/InvoluntaryResettlement) (7. Juni 2004).

<sup>40</sup> Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions, Genf, 11.-13. Juni 1997, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1997/7.

freiwillige Umsiedlung von Menschen reduzieren sollen.<sup>41</sup>

## 2. „Stadtverschönerung“ und städtebauliche Maßnahmen

Ein weiterer Grund, welcher von Regierungen und Stadtverwaltungen oft angeführt wird, um die Durchführung einer Zwangsumsiedlung zu rechtfertigen, sind Maßnahmen zur Verschönerung der Stadt, sogenannte „Beautification“-Programme, welche die Attraktivität einer Stadt steigern sollen. Auch der Neubau von öffentlichen Gebäuden wird oftmals zur Begründung für den Abriß von Wohnsiedlungen herangezogen, die von sozial schwachen Menschen bewohnt werden.

Laut COHRE wurden Anfang des Jahres 2004 in Jakarta, Indonesien, über 10.000 Personen Opfer der Stadtverschönerungsmaßnahmen, welche ausgewählten Stadtgebieten zugute kommen sollen, damit diese schließlich mehr Touristen anziehen.<sup>42</sup> Im Rahmen dieser Maßnahmen werden Slums und Wohnsiedlungen abgerissen und durch neue, höherwertige Häuser ersetzt. Die ursprünglichen Bewohner werden obdachlos, da sie sich eine Unterkunft in dem renovierten Gebiet nicht leisten können und Alternativen nicht bereitgestellt werden.

In Angola wurden in den letzten Jahren Hunderte von Familien obdachlos, als die Regierung ihre Hütten zerstören ließ. In den innerhalb bzw. nahe der Hauptstadt Luanda liegenden Siedlungen Boavista, Soba Kapassa und Benfica wurde Gewalt angewandt, um die Bewohner aus ihren Häusern zu vertreiben. Für viele der Zerstörungen gibt es offiziell keine Begründung; der Kommunalverwalter in Benifica gab als Grund den Bau eines öffentlichen Gebäudes an. Viele der Betroffenen wohnten in Slums und gehörten zum ärmsten Teil der Bevölkerung. Ohne eine Entschä-

digung waren und sind sie gezwungen, in Zelten zu leben.<sup>43</sup>

Die Aufmerksamkeit, die Amnesty International diesen Vorfällen widmete, sowie der von dieser Organisation verfaßte Bericht wurden vom Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen ausdrücklich gelobt.<sup>44</sup>

## 3. Großereignisse

Im Rahmen von Großereignissen, wie beispielsweise den Olympischen Spielen, werden oftmals große Bauvorhaben realisiert und riesige Sportanlagen geschaffen. Hierfür müssen häufig Siedlungen weichen. Auch in diesen Fällen sind besonders Minderheiten betroffen.

In Athen waren viele Roma-Familien gezwungen worden, ihre Häuser zu verlassen. Sie sollen Platz schaffen für einen Parkplatz, welcher für die Besucher der Olympischen Spiele gebaut wird. Den Familien waren Entschädigungen versprochen worden, die Versprechungen wurden jedoch nicht gehalten. Viele Familien müssen sich ihre Rechte vor Gericht erstreiten.<sup>45</sup> Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates, *Alvaro Gil-Robles*, geht in seinem Bericht aus dem Jahr 2002 auf dieses Problem ein, wobei er angibt, daß nach seinen offiziellen Kontakten alle Roma-Familien neue Wohnungen zugewiesen bekommen haben; das größere Problem stellten Zwangsumsiedlungen dar, zu deren Begründung die Errichtung von olympischen Bauten als Vorwand diene.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Robinson (Fn. 34), S. 28.

<sup>42</sup> COHRE (Fn. 10), S. 13.

<sup>43</sup> Amnesty International, Mass forced evictions in Luanda - a call for a human rights-based housing policy, [www.web.amnesty.org/library/print/ENGAFR120072003](http://www.web.amnesty.org/library/print/ENGAFR120072003) (7. Juni 2004).

<sup>44</sup> Vgl. den Bericht (Fn. 38), Nr. 91.

<sup>45</sup> Siehe hierzu die Dokumentation „UPROOTED“ auf [www.panoramatos.com](http://www.panoramatos.com) (7. Juni 2004).

<sup>46</sup> Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to the Hellenic Republic, 2-5 June 2002, CommDH(2002)5, Nr. 26; abrufbar unter [www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit/](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/) (7. Juni 2004).

In Peking werden im Rahmen der Vorbereitungen auf die Olympischen Spiele 2008 tausende Häuser zerstört und Menschen in die Obdachlosigkeit getrieben. Zwar hat die chinesische Regierung in einer Verfassungsänderung das Recht auf Eigentum gestärkt und somit Zwangsräumungen auf dem Papier erschwert, doch die Gerichte weigern sich, diesbezügliche Verfahren anzunehmen, da sie von örtlichen Beamten unter Druck gesetzt werden. Anwälten fehlt der Mut, diese Fälle zu bearbeiten, nachdem *Zheng Enchong*, ein prominenter Mietrechtsanwalt, festgenommen wurde.<sup>47</sup>

Die Vereinten Nationen haben sich mit dem Problem der Zwangsumsiedlungen in Verbindung mit Großereignissen bereits beschäftigt. Die Unterkommission hat in ihrer Resolution 1994/39 den Generalsekretär der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit dessen Bericht aufgefordert, Richtlinien zu entwickeln, die Zwangsumsiedlungen im Zusammenhang mit Großereignissen regulieren sollen.<sup>48</sup> Der Generalsekretär ging in seinem Bericht auf diese Forderung ein, indem er einen Richtlinienentwurf erarbeitete, machte jedoch gleichzeitig deutlich, daß eine Erstellung von Richtlinien nicht zu einer Akzeptanz von Zwangsumsiedlungen führen dürfe. Die Hauptaufgabe dieser Richtlinien sei es, Zwangsumsiedlungen zu verhindern.<sup>49</sup> Dies könne beispielsweise erreicht werden, indem außenstehende Geldgeber entmutigt werden, sich finanziell an Projekten zu beteiligen, welche Zwangsumsiedlungen nach sich ziehen. Auch muß den Betroffenen rechtliches Gehör verschafft werden und es sollten, falls eine Umsiedlung nicht zu vermeiden ist, entsprechende Vorwarn-

zeiten, angemessene Umsiedlungsgebiete und Kompensationen garantiert werden.<sup>50</sup>

#### 4. *Politische und kriegerische Auseinandersetzungen und sogenannte Post-Conflict-Situationen*

Ein großer Teil der Zwangsumsiedlungen wird aufgrund von politischen oder kriegerischen Auseinandersetzungen durchgeführt. Auch in der Zeit nach solchen Konflikten kommt es, begünstigt durch meist chaotische Zustände in diesen Gebieten, zu gewaltsamen Umsiedlungen oder Vertreibungen.

So wurden im Zusammenhang mit dem seit Februar 2003 in der Region Darfur im Westen des Sudan eskalierenden Bürgerkriegs die Siedlungsgebiete der Masalit, der Fur und der Zaghawa von regierungstreuen Milizen, sogenannten Janjaweed, systematisch verwüstet und mehr als eine Millionen Bewohner aus ihren Häusern gewaltsam vertrieben.<sup>51</sup> Die Organisation Human Rights Watch spricht von „forcible displacement“<sup>52</sup> und „ethnischer Säuberung“<sup>53</sup>.

In seinem Bericht über die Menschenrechtslage im Sudan geht das Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte davon aus, daß die gewaltsam Vertriebenen an einer Rückkehr gehindert werden sollen. Dies zeige sich vor allem daran, daß Häuser zerstört und Lebensgrundlagen zunichte gemacht würden.<sup>54</sup> Schon früher hatte der Ausschuß für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung die

<sup>47</sup> Siehe den Bericht von *Human Rights Watch*, *Demolished: Forced Evictions and The Tenants' Rights Movement in China*, hrw.org/reports/2004/china0304/ (7. Juni 2004).

<sup>48</sup> Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its forty-sixth session, UN.-Dok. E/CN.4/Sub.2/1994/56, S. 93-96, Nr. 12.

<sup>49</sup> Guidelines on international events and forced evictions, Report of the Secretary-General, UN.-Dok. E/CN.4/Sub.2/1995/13, Nr. 12.

<sup>50</sup> Ebd., Nr. 14.

<sup>51</sup> Einen Überblick über die Situation in Darfur bis Ende April 2004 gibt der Artikel von *Michael Bitala/Stefan Kornelius*, *Massenmorde und Gräueltaten im Sudan*, *Süddeutsche Zeitung* vom 23. April 2004, S. 1.

<sup>52</sup> *Human Rights Watch*, *Sudan - Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan*, April 2004.

<sup>53</sup> *Human Rights Watch*, *Darfur Destroyed - Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan*, Mai 2004.

<sup>54</sup> Report (Fn. 6), Nr. 61, 74.

Regierung des Sudan aufgefordert, gewaltsame Vertreibungen zu unterbinden.<sup>55</sup>

Dieses aktuelle und besonders verheerende Beispiel zeigt deutlich, daß die Verletzung des Rechts auf Wohnung im Rahmen von Zwangsumsiedlungen oftmals mit der Verletzung einer Vielzahl anderer Menschenrechte einhergeht.

Im Jahr 1996 wurde von der Regierung Ruandas beschlossen, daß die im Land verstreuten Menschen in vom Staat gebaute Dörfer („imidugudu“) ziehen müssen. Diese Entscheidung betraf ca. 94 % der Bevölkerung. Der Staat wollte mit dieser Politik dem Strom von zurückkehrenden Flüchtlingen begegnen. In den folgenden vier Jahren wurden Hunderttausende in solche Dörfer gebracht, viele von ihnen gegen ihren Willen. Einige der zurückkehrenden Flüchtlinge erhielten Ersatzhäuser; diejenigen, die erst später umgesiedelt wurden, bekamen keine Entschädigung und wurden oft dazu gezwungen, ihre alten Häuser abzureißen. Sie lebten jahrelang in provisorischen Unterkünften.<sup>56</sup>

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zeigte im Jahr 2000 über die Entwicklung in Ruanda besorgt und empfahl der Regierung, sicherzustellen, daß Umsiedlungen auf diskriminierungsfreie Weise geschehen, sowie den Menschen ihre in Art. 5 CERD festgelegten Rechte zu gewährleisten.<sup>57</sup>

In Palästina wurden in den letzten Jahren immer wieder Häuser von Palästinensern durch die israelische Armee zerstört. Dies geschah sowohl zur kollektiven (völkerrechtswidrigen) Bestrafung der Familien von Extremisten als auch, beispielsweise im Mai 2004, um die Pufferzone im Grenz-

gebiet zwischen Rafah und Ägypten auszuweiten. Aus in diesem Gebiet stehenden Häusern sollen wiederholt Schüsse abgegeben worden seien. Des weiteren sollen aus den Häusern versteckte Tunnel nach Ägypten führen, die dem Waffenschmuggel dienen. Im Rahmen der Erweiterung der Pufferzone wurden ca. hundert Häuser zerstört und tausend Menschen obdachlos gemacht.<sup>58</sup>

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zeigt sich in seinem Bericht besorgt über die mit Gewalt einhergehende und systematisch durchgeführte Zerstörung von palästinensischen Häusern.<sup>59</sup>

Der UN-Sicherheitsrat hat in seiner Resolution vom 19. Mai 2004 Israel untersagt, weiterhin völkerrechtswidrig Häuser zu zerstören. Der Sicherheitsrat zeigte sich besorgt über die durch die Zwangsumsiedlung ausgelöste schwierige humanitäre Situation in Rafah.<sup>60</sup>

## V. Schutzmöglichkeiten

Die Anordnung und Durchführung einer Zwangsumsiedlung verstößt nach dem CESCPR prima facie gegen die Pflicht, das Recht auf Wohnung zu respektieren. Doch die Staaten sind nicht nur gehalten, Eingriffe in dieses Recht zu unterlassen. Sie sind vielmehr auch verpflichtet, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und somit das Recht auf Wohnung zu achten, zu schützen und zu erfüllen.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Sudan, UN-Dok. CERD/C/304/Add.116, Nr. 14.

<sup>56</sup> Für eine Ausführliche Einschätzung der Situation siehe *Human Rights Watch*, Uprooting the Rural Poor in Rwanda, New York 2001.

<sup>57</sup> Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ruanda, UN-Dok. CERD/C/304/Add.97, Nr. 15.

<sup>58</sup> *Human Rights Watch*, Israel: End Unlawful Use of Force Against Civilians in Gaza; Israeli Government Should Repudiate Plans for Mass House Demolition, unter: [www.hrw.org/english/docs/2004/05/19/isrlpa8601.htm](http://www.hrw.org/english/docs/2004/05/19/isrlpa8601.htm) (7. Juni 2004).

<sup>59</sup> Report (Fn. 38), Nr. 37.

<sup>60</sup> UN-Dok. S/RES/1544 (2004), Nr. 1.

<sup>61</sup> "To respect, to protect, to fulfil", siehe UN Fact Sheet No. 25 (Fn. 1). Siehe dazu auch m.w.N.: *Jakob Schneider*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte), 2004, S. 33f.

Zum Schutz des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard gehört es, ein Umfeld zu schaffen, welches den Bürgern die Umsetzung ihres Rechts auf Wohnung ermöglicht.<sup>62</sup> Hierzu gehört u.a., daß der Staat den rechtlichen Rahmen für den Schutz des Rechts auf Wohnung herstellt und Betroffenen geeignete Rechtsmittel gegen eventuelle Verletzungen an die Hand gibt.<sup>63</sup>

Die Tatsache, daß einige Länder den Schutz sozialer Rechte in der Verfassung festgeschrieben haben bedeutet noch nicht, daß die Betroffenen ihre Rechte auch vor Gericht durchsetzen können,<sup>64</sup> denn oftmals sprechen die Gerichte den sozialen Rechten per se die Justitiabilität ab.<sup>65</sup>

Auf internationaler Ebene besteht für Individuen (noch) nicht die Möglichkeit, eine Verletzung des Rechts auf Wohnung (quasi-)gerichtlich geltend zu machen.<sup>66</sup> Nationale Verfehlungen und Versäumnisse werden zwar durch den CESCR gerügt, können aber bisher nicht vor diesem von Einzelpersonen geltend gemacht werden.

<sup>62</sup> Erika de Wet, Recent Developments Concerning the Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: SAJHR 13 (1997), S. 514-548.

<sup>63</sup> De Wet (Fn. 62), S. 518f.

<sup>64</sup> Siehe UN-Habitat/OHCHR (Hrsg.), Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instrument, United Nations Housing Rights Programme – Report No. 1, Nairobi 2002.

<sup>65</sup> Matthew C. R. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development, 1995, S. 10.

<sup>66</sup> Wenn man von der Möglichkeit absieht, nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, 302; BGBl. 1992 II, S. 1247) Individualbeschwerde wegen einer Verletzung von Art. 17 Abs. 1 IPbPR (vgl. Fn. 18) zu erheben.

Die Möglichkeit der Individualbeschwerde im Rahmen von Art. 19 Abs. 6 des Zusatzprotokolls zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte bezieht sich lediglich auf das Recht zur Bildung von Gewerkschaften und das Recht auf Bildung.

### 1. Fakultativprotokoll zum Sozialpakt

Um zumindest eine quasi-gerichtliche Überprüfung von Verletzungen der sozialen Rechte zu ermöglichen, gibt es das Bestreben, ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt zu realisieren, welches sich am Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte orientiert.<sup>67</sup>

Die Notwendigkeit eines solchen Protokolls, welches Individualbeschwerden auf internationaler Ebene möglich werden ließe, wurde im CESCR kontrovers diskutiert<sup>68</sup> und von vielen Mitgliedern des Ausschusses mit folgenden Argumenten<sup>69</sup> bejaht:

Zunächst sei es wichtig, eine Gleichstellung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten zu schaffen, um die Bedeutung der im Sozialpakt niedergelegten Rechte zu unterstreichen.

<sup>67</sup> Eine kommentierte Darstellung des Entwurfes ist enthalten in UN-Dok. E/CN.4/1997/105; *de Wet* hat im Anschluß an ihren Artikel den Entwurf des Fakultativprotokolls abgedruckt (Fn. 62); für einen Überblick über die diesbezüglichen Aktivitäten des Sozialausschusses siehe: *Schneider* (Fn. 61), S. 13ff., sowie *Norman Weiß*, Für eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte – braucht der Sozialpakt ein Fakultativprotokoll?, in: MRM, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 151-160.

<sup>68</sup> Siehe UN-Dok. E/C.12/1996/SR.45. Gegen die Notwendigkeit eines Fakultativprotokolls wurde von *Taya* (ebd., Nr. 2f.) angeführt, daß viele tiefgehende Eingriffe in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von internationalen Organisationen, wie z.B. der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond vorgenommen würden. Da diese jedoch nicht Vertragspartei seien, würde ein Zusatzprotokoll ihnen gegenüber keine Wirkung entfalten. Dem wird jedoch von *de Wet* (Fn. 62, S. 523ff.) entgegengehalten, daß, unabhängig davon, ob internationale Organisationen Vertragsparteien werden können, auf denjenigen abgestellt werden müsse, der die Verletzung ausführe. Dies sei in der Regel der Staat (direkt oder qua Zurechnung), so daß auch Maßnahmen, die von solchen Organisationen initiiert wurden, durch ein Fakultativprotokoll gerügt werden könnten.

<sup>69</sup> UN-Dok. A/CONF.157/PC/62/Add.5.

Auch möchte man eine Konkretisierung der betroffenen Rechte durch eine Einzelfallsprachpraxis erreichen, um die Verpflichtungen der Staaten näher zu bestimmen und klar zu umgrenzen.

Des weiteren könnte die Möglichkeit einer internationalen Geltendmachung der Rechte dazu beitragen, daß auf nationaler Ebene effektive Beschwerdemöglichkeiten eingerichtet werden. Der Individualbeschwerde auf internationaler Ebene könnte somit Vorbildwirkung für die verschiedenen Mitgliedstaaten zukommen.

Schließlich würde durch die Möglichkeit der Individualbeschwerde eine größere öffentliche Wirkung erzielt als mit Staatenberichtsverfahren, so daß die im Sozialpakt verankerten Rechte ernster genommen würden.

Trotzdem setzt der CESCR vor allem auf innerstaatliche Geltendmachung von Verletzungen des Sozialpakts und möchte eine internationale Individualbeschwerdemöglichkeit lediglich als Ergänzung einführen.<sup>70</sup>

Teilweise wird jedoch auch auf internationaler Ebene vorgebracht, daß wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht justitiabel seien und daher ein Beschwerdeverfahren, wie im Fakultativprotokoll beabsichtigt, ins Leere laufen würde.<sup>71</sup>

## 2. *Justitiabilität sozialer Rechte*

Die Frage, ob soziale Rechte justitiabel sind, wird seit langem diskutiert. Um sie vorliegend in bezug auf das Recht auf Wohnung zu beantworten, ist es notwendig, die verschiedenen Verpflichtungen, welche sich aus diesem Recht für den Staat ergeben, zu trennen und auf ihre Justitiabilität individuell einzugehen.

Der CESCR unterscheidet zwischen progressiver und sofortiger Pflicht. Letztere sei

vor allem die Pflicht zur diskriminierungsfreien Gewährleistung der Rechte.<sup>72</sup>

In der Literatur wird die Trennung häufig anhand der Formel „to respect, to protect, to fulfil“ (zu achten, zu schützen, zu erfüllen) vorgenommen, wobei die Justitiabilität immer dann zu bejahen sei, wenn die Achtungsebene der Pflichten betroffen ist.<sup>73</sup> Dies läßt sich vor allem damit erklären, daß die Achtung eines Rechts keinen finanziellen Aufwand mit sich bringt.<sup>74</sup>

Die Pflicht der Staaten, eine Zwangsumsiedlung zu unterlassen, wird vom CESCR als sofortige Pflicht, von der Literatur als Achtungspflicht angesehen und ist somit immer justitiabel. Geht es also um die Verhinderung einer vom Staat geplanten Zwangsumsiedlung, so könnte der Betroffene sein Recht auf Wohnung gerichtlich geltendmachen.

Die Schutz- und Erfüllungspflichten beziehungsweise die progressiven Pflichten sind häufig mit finanziellem Aufwand verbunden. Oftmals wird argumentiert, solche Pflichten wären nicht justitiabel, da zu ihrer Durchsetzung in die Haushaltsplanung des betroffenen Staates eingegriffen werden müsse.<sup>75</sup>

Der CESCR hat jedoch deutlich gemacht, daß die grundlegenden Rechte der Menschen auch unabhängig vom finanziellen Stand des Landes zu garantieren sind.<sup>76</sup> Er hat dabei den Gedanken *Örüciis*<sup>77</sup> aufge-

<sup>70</sup> CESCR General Comment Nr. 9, UN-Dok. E/C.12/1998/24, Nr. 9; s.a. Fn. 27.

<sup>71</sup> *Adekuoye*, UN-Dok. E/CN.12/1996/SR.43, Nr. 7.

<sup>72</sup> General Comment Nr. 3, UN-Dok. E/C.12/1990/8 (E/1991/23), Nr. 1f.; s.a. Fn. 27.

<sup>73</sup> *Kitty Arambulo*, Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects, 1999, S. 75f.; *Schneider* (Fn. 61), S. 33; *de Wet* (Fn. 62), S. 518ff.

<sup>74</sup> *Schneider* (Fn. 61), S. 33.

<sup>75</sup> Ebd., m.w.N.

<sup>76</sup> General Comment Nr. 3 (Fn. 72), Nr. 10; *de Wet* hat den Ansatz der Minimum Core Obligations auf den Bereich der Schutzpflichten beschränkt und kommt so zu dem Schluß, daß die Kernschutzpflichten justitiabel seien.

<sup>77</sup> *Esin Örüciü*, The Core of Rights and Freedoms: The Limits of Limits in: Tom Campbell (Hrsg.),

griffen, welcher besagt, daß jedes Menschenrecht einen Kern innehat, der nicht angetastet werden kann, ohne daß das Recht insgesamt bedeutungslos wird. Die vom CESCR genannten „Minimum Core Obligations“ sind also der innerste Bestandteil des Rechts, die *raison d'être*, welche nicht verletzt werden darf.<sup>78</sup>

Dieser universelle Ansatz geht vom einzelnen Recht aus und gilt für alle Staaten gleichermaßen:

*“[T]he Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State Party.”*<sup>79</sup>

Die Kernpflichten müssen somit von jedem Staat unabhängig von seinem Entwicklungsstand beachtet werden. Um der unterschiedlichen Lage der Staaten gerecht zu werden, geht der CESCR nicht von einer absoluten Justitiabilität von Kernpflichtsverletzungen aus; die Beweislast, der Staat habe alles in seiner Macht Stehende getan, liegt jedoch beim Staat.<sup>80</sup>

Es läßt sich also zusammenfassen, daß die Achtungspflicht, eine Zwangsumsiedlung zu unterlassen, immer justitiabel ist. Die Pflicht, geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur Erfüllung des Rechts auf Wohnung vorzunehmen, ist dann gerichtlich durchsetzbar, wenn ihre Verletzung die Kernelemente dieses Rechts betrifft.

Human Rights – From Rhetoric to Reality, 1986, S. 37-59.

<sup>78</sup> Ausführlich zu Minimum Core Obligations und einem anderen Ansatz, welcher vom Staat ausgeht und somit relativ und nicht universell ist (Minimum Threshold Approach) siehe: *Arambulo* (Fn. 73), S. 136ff. Zum Minimum Threshold Approach im besonderen: *Bård-Anders Andreassen*, *Assessing Human Rights Performance in Developing Countries: The Case for a Minimal Threshold Approach to the Economic and Social Rights*, in: ders./Asbjørn Eide (Hrsg.), *Human Rights in Developing Countries, A Yearbook on Human Rights in Countries Receiving Aid from the Nordic Countries, the Netherlands and Canada*, 1988, S. 333-355.

<sup>79</sup> General Comment Nr. 3 (Fn. 72), Nr. 10.

<sup>80</sup> Ebd.

### 3. *Bestehende materielle Vorgaben als Minimum Core Obligations des Rechts auf Wohnung*

Um feststellen zu können, welche Pflichten zu den Kernpflichten des Staates gehören und somit justitiabel sind, hat der CESCR das Recht auf Wohnung definiert<sup>81</sup> und weitere Vorgaben dazu aufgestellt.

Eine allgemeine Definition bezüglich der Kernelemente sozialer Rechte läßt sich im General Comment Nr. 3 finden:

*„[...] a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant.”*<sup>82</sup>

Um eine differenziertere und genauere Vorgabe zu erhalten, haben verschiedene Organe und Gremien der Vereinten Nationen bereits eine Vielzahl von Bestimmungen im Zusammenhang mit Zwangsumsiedlungen erlassen.

So gibt General Comment Nr. 7 angemessene prozessuale Mittel vor, um Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit Zwangsumsiedlungen zu vermeiden:

*“(a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, gov-*

<sup>81</sup> Im General Comment Nr. 4, enthalten in UN-Dok. E/1992/23 (s.a. Fn. 27), wird das Recht auf Wohnung in Nr. 8 definiert. Danach umfaßt es: *“(a) legal security of tenure including legal protection against forced evictions, (b) availability of services, materials, facilities and infrastructure, (c) affordability, (d) habitability, (e) accessibility for disadvantaged groups, (f) location and, (g) cultural adequacy”*.

<sup>82</sup> General Comment Nr. 3 (Fn. 72), Nr. 10.

ernment officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts.”<sup>83</sup>

Hierdurch wird jedoch lediglich der Ablauf einer Zwangsumsiedlung vorgegeben. Welche Dinge allerdings vom Staat unumstößlich beachtet werden müssen, um das Recht auf Wohnung nicht zu verletzen, wird hierdurch nicht bestimmt.

1997 wurden im Rahmen eines Experten-seminars Richtlinien erarbeitet, um entwicklungsbedingte Umsiedlungen menschenrechtskonform ablaufen zu lassen. Hiernach müssen die Staaten:<sup>84</sup>

- “secure by all appropriate means, including the provision of the security of tenure, the maximum degree of protection against forced evictions”;
- “ensure that adequate and effective legal or other appropriate remedies are available to any persons claiming that his/her right of protection against forced evictions has been violated”;
- “ensure that no persons, groups, or communities are rendered homeless or are exposed to the violation of any other human right as a consequence to that”;
- “adopt appropriate legislation and policies to ensure the protection of individuals, groups and communities from forced eviction, having due regard to their best interest”;
- “refrain, to the maximum possible extent from compulsorily acquiring housing or land, unless such acts are legitimate and necessary and are designed to facilitate the enjoyment of human rights through, for in-

stance, measures of land reform or redistribution”;

- “adopt legislative measures prohibiting any forced evictions without a court order.”

Doch auch hieraus lassen sich noch keine Minimum Core Obligations ableiten, da die Richtlinien auf den Ablauf zielen und allgemein gehalten sind.

In der Literatur wurden ebenfalls Vorgaben entworfen, welche den Kern des Rechts auf Wohnung widerspiegeln sollen. So lassen sich nach *de Wet* mindestens drei Kernelemente identifizieren: das Recht auf angemessene Entschädigung für Rechtsverletzungen, die Pflicht des Staates, Besitz rechtlich zu schützen (vor allem dort, wo bisher rechtlicher Schutz fehlt, die Menschen also als widerrechtliche Landbesetzer eingestuft werden) sowie die Pflicht des Staates, das Recht auf Wohnung diskriminierungsfrei zu gewährleisten.<sup>85</sup> Doch auch diese Definition erscheint zu unpräzise, um genaue Verpflichtungen des Staates festzulegen.

Der Sonderberichterstatter empfiehlt in seinem kürzlich vorgelegten Bericht, eindeutige Richtlinien zu beschließen, die für die Staaten verbindlich festlegen, welche Maßnahmen sie gegen Zwangsumsiedlungen präventiv zu treffen haben. Als Ausgangspunkt sollen die zuvor genannten Vorgaben sowie die Leitprinzipien zu den Binnenflüchtlingen dienen.<sup>86</sup>

Gerade die letztgenannten Leitprinzipien<sup>87</sup> erscheint vielversprechend für diesen Zweck. Sie zeigt detailliert auf, welche Arten von displacement menschenrechtsverletzend sind und welche Maßnahmen die Staaten zu treffen haben. So werden willkürliche Vertreibungen definiert (principle 9), die Vorgehensweise in Notlagen (principle 7.3) sowie das Recht auf minimalen

<sup>83</sup> UN-Dok. E/1998/22, Annex IV, Nr. 15.

<sup>84</sup> The Practice of Forced Evictions: Comprehensive Human Rights Guidelines On Development-Based Displacement, adopted by the Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions, Geneva, 11-13 June 1997, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1997/7.

<sup>85</sup> *De Wet* (Fn. 62), S. 519ff., zählt die Pflicht zur diskriminierungsfreien Gewährleistung des Rechts also offenbar zu den progressiven Pflichten, während der CESCR dieses Recht als sofortige Pflicht ansieht (siehe V.2.).

<sup>86</sup> UN-Dok. E/CN.4/2004/48, Nr. 92 lit. a.

<sup>87</sup> UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2.

Lebensstandard für die Vertriebenen bestimmt (principle 18). Diese Grundsätze könnten auch zur Festlegung der Minimum Core Obligations des Rechts auf Wohnung dienen und somit eine gerichtliche Geltendmachung der Rechte unterstützen.

## VI. Fazit

Die zuständigen Organe und Gremien der Vereinten Nationen haben in einer Vielzahl von Dokumenten klar gemacht, daß sie das Phänomen der Zwangsumsiedlungen als großes Problem unserer Zeit wahrnehmen. Doch bisher reichen die verabschiedeten Resolutionen und Richtlinien nicht aus, um im Einzelfall tatsächlich Schutz zu bieten. Auf internationaler Ebene ist das Recht auf Wohnung zwar fest und umfassend verankert, jedoch inhaltlich noch nicht hinreichend konkretisiert worden.

Der Schutz des einzelnen gegenüber Zwangsumsiedlungen ist daher noch lückenhaft. Auf nationaler Ebene würde eine Definition der Kernelemente des Rechts auf Wohnung die gerichtliche Geltendmachung einer Verletzung dieses Rechts sehr

vorantreiben. Es wäre den Staaten nicht mehr möglich, sich auf die fehlende Justitiabilität zu berufen, ohne zu beweisen, daß sie alles in ihrer Macht stehende getan haben, um den Schutz und die Erfüllung des Rechts auf Wohnung zu garantieren.

Aber auch auf internationaler Ebene könnte die klare Feststellung, welche Kernelemente das Recht auf Wohnung ausmachen, im Hinblick auf ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt jeden Zweifel an der Justitiabilität einzelner Pflichten der Staaten ausräumen.

Die Notwendigkeit eines solchen Protokolls erscheint in bezug auf das Recht auf Wohnung unzweifelhaft. Gerade weil die Opfer von Zwangsumsiedlungen häufig am Rande der Gesellschaft stehen und somit in Parlamenten und regionalen Vertretungen selten repräsentiert werden, muß gewährleistet sein, daß eine internationale Kontrolle errichtet wird, welche über das bestehende Staatenberichtsverfahren hinausgeht. Darüber hinaus würde eine größere Öffentlichkeit des Problems geschaffen, die in vielen Fällen präventiv wirken könnte.

## Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des *Bossuyt*-Berichts

Marika Piotrowicz (Berlin)/Corina Zanetti (Genf)

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Regelung der Sanktionen im Völkerrecht
- III. Auswirkungen und Rechtmäßigkeit von Sanktionen
- IV. „Smart Sanctions“ als Lösung?
- V. Ausblick

#### I. Einleitung

Galten zu Beginn der 90er Jahre wirtschaftliche Sanktionen als das effektivste und beste Mittel zur gewaltfreien Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, so wird heute ihre Legitimität auf Grund der vom humanitären Gesichtspunkt aus gesehen negativen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung bezweifelt.<sup>1</sup> Nicht nur Nichtregierungsorganisationen (NGO), auch Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission, das Welternährungsprogramm, UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation haben die Vereinbarkeit von wirtschaftlichen Sanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht in Frage gestellt.<sup>2</sup> Im Hinblick

auf diese Bedenken hat sich die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (folgend Menschenrechtsunterkommission genannt) 1997 in Resolution 1997/35 vom 28. August 1997<sup>3</sup> erstmals mit diesem Thema befaßt, sowie ihr Mitglied *Marc Bossuyt* beauftragt, einen Bericht über die Auswirkungen der Sanktionen auf die Zivilbevölkerung zu erstellen und die Darstellung des einschlägigen Völkerrechts zu erläutern.<sup>4</sup> *Marc Bossuyt*, belgischer Jurist, damaliges und erneutes Mitglied der Menschenrechtsunterkommission, gibt in seinem Bericht einen Überblick über die relevanten Normen des Völkerrechts und analysiert die Rechtmäßigkeit von umfassenden wirtschaftlichen Sanktionen anhand der Beispiele der UN-Sanktionen gegen den Irak, regionaler Sanktionen gegen Burundi und unilateraler Sanktionen gegen Kuba. Wirtschaftlichen Sanktionen bescheinigt *Bossuyt* praktische Ineffizienz als Druckmittel gegen Frieden und Sicherheit gefährdende Regime und zweifelt zudem ihre rechtliche Zulässigkeit an. Wie viele Autoren favorisiert *Bossuyt* „smart“ oder „targeted sanctions“ als eine Möglichkeit, Sanktionen im Einklang mit der UN-Charta, den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht anzuwenden (dazu unten IV).<sup>5</sup> Am 21. Juni 2000 wurde der Bericht als offizielles Dokument der Menschenrechtsunterkommission ver-

---

<sup>1</sup> *Kofi Annan*, We the Peoples, The Role of the United Nations in the 21st Century, Report of the Secretary General, UN-Dok. A/54/2000, Nr. 229ff.; *Michael Brozoska*, Der Schatten Saddams, Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, in: VN 2001, S. 56-60 (S. 56).

<sup>2</sup> *Marc Bossuyt*, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/33, Nr. 6; UNICEF Press Release CF/DOC/PR/1999/29 vom 12. August 1999, [www.unicef.org/newsline/99pr29.htm](http://www.unicef.org/newsline/99pr29.htm); WHO Press Release WHO/16 vom 27. Februar 1997, [www.who.int/](http://www.who.int/)

---

[archives/inf-pr-1997/en/pr97-16.html](http://archives/inf-pr-1997/en/pr97-16.html) (jeweils zuletzt besucht am 10. September 2004).

<sup>3</sup> Adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/RES/1997/35.

<sup>4</sup> Menschenrechtsunterkommission, Entscheidung 1999/111 vom 26. August 1999, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/DEC/1999/111.

<sup>5</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 57.

öffentlich. In vielen Punkten bestätigen sich die Bedenken und Kritik anderer Autoren und Experten. Von Seiten der USA wurde die Arbeit *Bossuyts* allerdings scharf kritisiert – *George Moose*, ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, bezeichnete den Bericht als „inkorrekt, befangen und aufrührerisch“<sup>6</sup>.

## II. Regelung der Sanktionen im Völkerrecht

Nach Kapitel VII der UN-Charta (Art. 39, 41 und 42 UN-Charta) kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei „einer Bedrohung oder ein[em] Bruch des Friedens“ zwei Mittel zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens einsetzen: Einerseits handelt es sich um militärische Mittel, die allerdings gemäß Art. 42 nur als *Ultima ratio* zulässig sind. Andererseits stellt Art. 41 Maßnahmen unter „Ausschluß von Waffengewalt“ zur Verfügung, wobei die Unterbrechung von Wirtschafts-, Kommunikations- und diplomatischen Beziehungen beispielhaft genannt werden. Mit anderen Worten sowohl Handels- und Finanzembargos oder -boykotte erwähnt, als auch militärischen, diplomatischen, kulturellen und Reisesanktionen in Betracht gezogen.<sup>7</sup> Sie nehmen damit schon in der UN-Charta eine hervorgehobene Stellung ein als letztes gewaltfreies Mittel der internationalen Gemeinschaft zur Wahrung von Frieden und Sicherheit.<sup>8</sup> Sie werden als Mittelweg zwischen der bloßen verbalen Verurteilung eines Staates und dem Gebrauch von Waffengewalt grundsätzlich begrüßt.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> *Gustavo Capdevila*, US riled by economic sanctions report, in: *Third World Network*, 18. August 2000 (Übersetzung M. Pietrowicz).

<sup>7</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 10ff.

<sup>8</sup> *Brozoska* (Fn. 1), S. 56. Vgl. auch *Jean Combacau*, Sanctions, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. IV, 2000, S. 311-315, und die auf dem Kolloquium „Third States and Sanctions in Public International Law“ entstandenen Beiträge, die in AVR 1992, S. 1ff. abgedruckt sind.

<sup>9</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 230; *Tono Eitel*, Reform of the United Nations Sanctions Regime, in: Sabine

Ursprünglich sollte mit der Implementierung von Sanktionen erreicht werden, daß ein Regime unter dem so entstandenen äußeren als auch inneren Druck zu einer Änderung der politischen Linie bewegt wird. Mit anderen Worten sollte eine Regierung, konfrontiert mit der durch die Sanktionen hervorgerufenen wirtschaftlichen Not ihrer Bevölkerung, so zu einem politischen Umdenken gebracht werden – dies der erhoffte erste Effekt der Sanktionen.<sup>10</sup> Zum anderen soll aber auch die entsprechende Zivilbevölkerung nach dem Prinzip „civilian pain leads to political gain“ durch die erschwerte wirtschaftliche Situation motiviert werden, die politische Linie des Regimes im Sinne der Vereinten Nationen zu beeinflussen.<sup>11</sup> Schon hier zeichnet sich allerdings die Problematik der Sanktionen ab: Kann und darf die internationale Gemeinschaft ihre Interessen auf Kosten einer Zivilbevölkerung durchsetzen, auch wenn diese Interessen durchaus legitim und die Maßnahmen von kurzer Dauer sind?

### 1. UN-Charta und Menschenrechte

In Art. 39 UN-Charta ist nicht klar bestimmt, gegen wen sich die friedenserhaltenden oder -wiederherstellenden Maßnahmen richten sollen; nach Art. 1 Nr. 1 UN-Charta müssen jedoch alle Kollektivmaßnahmen zum Schutz des Weltfriedens „wirksam“ sein. Die Maßnahmen dürfen sich nur gegen diejenigen richten, welche

von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 2003, S. 707-714 (S. 707).

<sup>10</sup> Security Council Sanctions Committee, An Overview, [www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm](http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm) (10. September 2004); *Boutros Boutros-Ghali*, An Agenda For Peace 1995, 2. Auflage 1995; *Fred Grünfeld*, The Effectiveness of United Nations Economic Sanctions, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, 1999, S. 113-134 (S. 117).

<sup>11</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 48 ; *Brozoska* (Fn. 1), S. 58; *Adam Winkler*, Just Sanctions, in: *Human Rights Quarterly* 1999, S. 133-155 (S. 136).

die Aggression zu verantworten haben und gleichzeitig in der Lage sind, Sicherheit und Frieden wiederherzustellen.<sup>12</sup> Aus diesem Blickwinkel dürfen also nur Regierungen, Quasi-Regierungen und andere politisch einflußreiche Gruppen Ziel der Sanktionen sein. Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung werden als unwirksam und nicht legal betrachtet, da diese zur unmittelbaren Änderung der politischen Linie kaum in der Lage sind. Maßnahmen, die der Zielsetzung, humanitäre Probleme zu lösen und die Menschenrechte zu achten, entgegenstehen, verstoßen gegen Art. 1 Nr. 3 und Art. 24 UN-Charta; Entscheidungen, die sich gegen die Grundprinzipien der Charta richten, oder deren Auswirkungen die Charta verletzen, können also nicht bindend sein. Denn gerade als Verfechter von Frieden und Sicherheit dürfen die Vereinten Nationen nicht selbst gegen die Menschenrechte und grundlegende Prinzipien der Charta verstoßen.<sup>13</sup> Umfassende wirtschaftliche Sanktionen müssen im Einklang mit den Grundwerten der Charta implementiert werden.

Der Sicherheitsrat ist bei seiner Tätigkeit ebenfalls an diese Ziele und Prinzipien der UN-Charta gebunden. Zwar nennt Art. 1 Nr. 3 die Grenzen der Handlungsfreiheit des Sicherheitsrates durch die Menschenrechte nicht explizit, im Hinblick auf das Völkergewohnheitsrecht oder verschiedene Menschenrechtskonventionen können diese aber genau bestimmt werden. In Betracht kommen vor allem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wie sie in Art. 6ff. des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>14</sup> festgesetzt sind, aber auch das Recht auf Leben (Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>15</sup> (IPbpr)) und das Recht auf Schutz

vor Folter, grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung (Art. 7 IPbpr) sowie das Recht auf Selbstbestimmung (Art. 2 IPbpr).<sup>16</sup> Weitere Begrenzungen der Handlungsfreiheit ergeben sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und anderen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte. Letztlich ist der Sicherheitsrat bei seinen Entscheidungen an die allgemeinen Rechtsgrundsätze gebunden, in diesem Zusammenhang an die Prinzipien der Menschlichkeit, der Erforderlichkeit (necessity) und der Verhältnismäßigkeit.

Art. 55 UN-Charta schließt an Art. 1 Nr. 3 UN-Charta an und fordert den Einsatz der Vereinten Nationen für Stabilität und Wohlfahrt. Friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten sollen durch die Steigerung des Lebensstandards und durch die Verwirklichung der Menschenrechte gefördert werden. Daraus leitet sich die Pflicht ab, die genannten Werte nicht zu verletzen.

## 2. *Humanitäres Völkerrecht*

Werden Sanktionen im Zusammenhang mit einem militärischen Konflikt verhängt, müssen sie auch mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts übereinstimmen.<sup>17</sup> Bereits das Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges und die Haager Landkriegsordnung von 1907<sup>18</sup> enthalten eine Reihe von Vorschriften, die Sanktionsregime beschränken könnten. Beispielsweise fordert die Martenssche Klausel, daß

<sup>12</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 19.

<sup>13</sup> Hierzu und zum Folgenden ausführlich: *Elias Davidsson*, Legal Boundaries to UN Sanctions, in: *International Journal of Human Rights* 2003 Nr. 4, S. 1-50.

<sup>14</sup> Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>15</sup> Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1534.

<sup>16</sup> So auch der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment Nr. 8 (1997), *The Relationship between Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*, UN-Dok. E/C.12/1997/8.

<sup>17</sup> Siehe *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 32-37; *Anna Segall*, Economic sanctions: legal and policy constraints, in: *International Review of the Red Cross* 1999, S. 763-784 (S. 766).

<sup>18</sup> IV. Haager Abkommen und Anlage vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910, S. 107, 132.

„die Bevölkerung und die Kriegsführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens“<sup>19</sup>.

Vor allem aber darf die Bevölkerung nicht für die Handlungen einzelner zur Rechenschaft gezogen werden.<sup>20</sup>

Weiter ist der Sicherheitsrat durch das IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>21</sup> verpflichtet, bestimmte Regelungen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu beachten: Zielsetzung der Konvention ist es, der Zivilbevölkerung und den Kriegsversehrten eine menschenwürdige Behandlung im Rahmen des bewaffneten Konflikts zu garantieren. Fundamental ist dabei das Prinzip der Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen – Kriegshandlungen dürfen sich nur gegen die jeweils letzteren richten.<sup>22</sup> Als Kriegsmittel ist die Aushungerung der Zivilbevölkerung ausdrücklich verboten.<sup>23</sup> Weder die medizinische Versorgung noch die nach Art. 70 Protokoll I geschützten Hilfsaktionen oder nach Art. 54 Protokoll I geschütz-

ten Einrichtungen für die Zivilbevölkerung dürfen durch Sanktionen beeinträchtigt werden.

Obwohl die Vereinten Nationen selbst keine Vertragspartei der Haager und Genfer Abkommen sowie der Protokolle sind, gehört das humanitäre Völkerrecht zu den grundsätzlichen Werten und Prinzipien der Vereinten Nationen und bindet damit auch den Sicherheitsrat in seinen Entscheidungen.<sup>24</sup> Auch die hier relevanten Normen der Zusatzprotokolle gelten heute als Völkergewohnheitsrecht und sind damit allgemein gültig. Um die Übereinstimmung wirtschaftlicher Sanktionen mit humanitärem Völkerrecht zu gewährleisten, müssen umfassende wirtschaftliche Sanktionen mindestens weitläufige humanitäre Ausnahmen vorsehen und dürfen die humanitäre Hilfe zu Gunsten der Zivilbevölkerung unter keinen Umständen unterbinden oder erschweren.<sup>25</sup>

### III. Auswirkungen und Rechtmäßigkeit von Sanktionen

Ausschlaggebend für die Kritik *Bossuyts* an den wirtschaftlichen Sanktionen ist vor allem die Tatsache, daß der durch die Sanktionen angerichtete Schaden im sanktionierten Land in keinem Verhältnis zu deren Erfolg, also einer tatsächlichen Änderung des Regimes, steht.<sup>26</sup> Unterorganisationen der Vereinten Nationen, wie UNICEF oder das Welternährungsprogramm, und Experten haben Studien sowohl zum Erfolg als auch zu den Auswirkungen der Sanktionen veröffentlicht. Diese Evaluationen der Effektivität von Sanktionen sind insoweit umstritten, als zuverlässiges Datenmaterial zum einen nur schwer erhältlich ist und zum anderen die

<sup>19</sup> Absatz 8 der Präambel des IV. Haager Abkommens von 1907.

<sup>20</sup> „Keine Strafe in Geld oder anderer Art darf über eine ganze Bevölkerung wegen der Handlungen einzelner verhängt werden, für welche die Bevölkerung nicht als mitverantwortlich angesehen werden kann.“ (Art. 50 der Haager Landkriegsordnung von 1907).

<sup>21</sup> Vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II, S. 917, ber. 1956 II, S. 1586.

<sup>22</sup> Dieser Grundsatz ist insbesondere wiedergegeben in Art. 48 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1551.

<sup>23</sup> Siehe insbesondere Art. 54 Abs. 1 Protokoll I und Art. 14 S. 1 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1637.

<sup>24</sup> Hierzu *Davidsson* (Fn. 13), S. 34; *T.D. Gill*, Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter, in: Netherlands Yearbook of International Law 1995, S. 33-138 (S. 81f.).

<sup>25</sup> *Segall* (Fn. 17), S. 783.

<sup>26</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 48.

Situation im Land in den meisten Fällen auch durch Bürgerkriege, Korruption und Mißwirtschaft mitbedingt ist.

### 1. Wirksamkeit der Sanktionen

Einer oft zitierten Studie des International Institute of Economics (IIE) über die Wirksamkeit von Sanktionen zufolge hatten nur ein Drittel aller Sanktionen im Zeitraum vom Ersten Weltkrieg bis 1990 im Hinblick auf die gewünschten politischen Änderungen partiellen Erfolg.<sup>27</sup>

*Kim Richard Nossal*, Professor der Politikwissenschaften an der Queen's University, Kingston, Ontario, Kanada, hat in einer weiteren Studie den Zusammenhang zwischen der Regierungsform des sanktionierten Landes und dem Erfolg der Sanktionen anhand von mehr als 100 Fällen seit 1900 untersucht.<sup>28</sup> Das Ergebnis ist für die Legitimität von Sanktionen nahezu vernichtend: Von den seit 1945 verhängten Sanktionen werden nur 14 als Erfolge bezeichnet. Die Erfolgsquote von Sanktionen gegen Regime ohne Mehrparteiensystem führt sogar noch weniger zur erwünschten Änderung der politischen Linie.<sup>29</sup>

Die optimistischeren US-Amerikaner *George Lopez* und *David Cortright* beurteilten die Sanktionen gegen den Irak zumindest als Teilerfolg,<sup>30</sup> da der Ausbau der Armee sowie der Waffenimport beträchtlich begrenzt werden konnten.

Die oft zitierte Annahme "civilian pain leads to political gain" hat sich im Fall von umfassenden wirtschaftlichen Sanktionen kaum bewahrheitet. Die Gründe dafür sind hauptsächlich im politischen System des jeweiligen Landes zu finden: In einem autoritären System hat die Bevölkerung keine Möglichkeit, das Regime mit friedlichen Mitteln unter Druck zu setzen und zu einer anderen, weniger aggressiven Politik zu bewegen. Schlimmer noch, der durch die Sanktionen zumindest mitbedingte niedrige Lebensstandard der Bevölkerung hat deren Bindung an das Regime in vielen Fällen verstärkt. Durch ansteigende Lebenshaltungskosten verarmt die Gesellschaft, die wirtschaftlich unabhängige und oft reformbereite Mittelschicht bricht weg.<sup>31</sup> Die Not der Menschen, gepaart mit geschickter Propaganda, führt nicht selten zur Ablehnung und Abwendung von der Staatengemeinschaft und eint das Volk hinter der Führung.<sup>32</sup> Wie am Beispiel des Irak sichtbar wird, können selbst Hilfsprogramme innerhalb der Sanktionen entgegen ihrer Intention wirken: So lag das Verteilungsmonopol über Nahrung und medizinische Mittel aus dem „Öl-für-Lebensmittel-Programm“ bei der Regierung *Hussein*, die so die Kontrolle über die Bevölkerung noch verstärken konnte.

Auch wirtschaftlich kann die politische Elite durch verstärkte Aktivitäten auf dem Schwarzmarkt von Sanktionen profitieren.<sup>33</sup> Im Fall des Embargos gegen Haiti übernahm die Armee die Kontrolle über den Schwarzmarkt und erzielte durch den Verkauf von knappen Gütern wie Benzin beträchtliche Gewinne.<sup>34</sup> Die Motivation,

<sup>27</sup> *Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliott*, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Economic Policy*, 2. Aufl. 1990, S. 93.

<sup>28</sup> *Kim Richard Nossal*, *Liberal-democratic Regimes, International Sanctions and Global Governance*, in: Raimo Väyrynen (Hrsg.), *Globalization and Governance*, 1999, S. 127-149 (S. 127); auch abrufbar unter: [post.queensu.ca/~7Enossal/papers/liberal.htm](http://post.queensu.ca/~7Enossal/papers/liberal.htm) (10. September 2004).

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> *George A. Lopez/David Cortright*, *Sanctions are Smarter Alternative to Bombs*, in: *The Progressive Media Project*, 2. April 2003, zu finden unter [www.progressive.org/mediaproject03/mpla203.htm](http://www.progressive.org/mediaproject03/mpla203.htm) (10. September 2004).

<sup>31</sup> *Hans von Sponeck*, *Too Much Collateral Damage: 'Smart Sanctions' Hurt Innocent Iraqis*, in: *Globe & Mail*, 2. Juli 2002, zu finden unter [www.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/printarticle/gam/20020702/COIRAQ](http://www.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/printarticle/gam/20020702/COIRAQ) (10. September 2004).

<sup>32</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 49.

<sup>33</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 229ff.

<sup>34</sup> *Elizabeth Gibbons*, *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*, Center for Strategic and International Studies, Praeger, zitiert aus: *Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General*, *UN Sanctions: How*

die Sanktionen durch eine Änderung der Politik abzuwenden, war denkbar gering.

## 2. Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung

Wirtschaftliche Embargos treffen besonders die Zivilbevölkerung hart. Alle notwendigen Güter, die nicht im Staat hergestellt werden können, sind der Bevölkerung nicht mehr zugänglich.<sup>35</sup> Ausserdem hat unter einem Boykott auch die exportierende Industrie zu leiden; theoretisch könnte sie ihre Produktion zwar auf die Herstellung der im Land benötigten Güter umstellen, tatsächlich gehen jedoch durch den Wegfall der Exportindustrie viele Arbeitsplätze verloren.<sup>36</sup> Anhand der UN-Sanktionen gegen den Irak, der regionalen Sanktionen gegen Burundi und der unilateralen Sanktionen gegen Kuba hat *Bossuyt* mögliche Auswirkungen detailliert dargestellt.

### a. UN-Sanktionen gegen den Irak

Die humanitären Folgen der wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak waren verheerend. Seit 1990 ist der Lebensstandard der Menschen dramatisch gesunken, was unter anderem die Verringerung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1991 und 1999 um 50 % aufzeigt<sup>37</sup>. Die Infrastruktur

war zusammengebrochen, und auch die Gesundheitsversorgung wurde als absolut unzureichend bewertet. Der Weltgesundheitsorganisation zufolge waren 1997 nur 30 % der normalerweise notwendigen Medikamente erhältlich<sup>38</sup> und 80 % der gesamten medizinischen Ausrüstung außer Betrieb<sup>39</sup>. Unklar ist, wie viele Menschen auf Grund der Sanktionen umgekommen sind; Schätzungen gehen von bis zu einer Million Toten aus. Besonders verheerend waren die Sanktionen für die Kinder: Starben von 1991 40 von 1000 der Unterfünfjährigen, so waren es 1996 80 von 1000, und bis 1998 wurde die Zahl der Kinder, die das fünfte Lebensjahr nicht erreichten, auf 227.000 geschätzt.<sup>40</sup> Lediglich ein Viertel dieser Todesfälle wurde dem ersten Golfkrieg von 1991 zugerechnet, drei Viertel wurden direkt auf die Sanktionen zurückgeführt.

Auf Grund dieser Zahlen haben einzelne Autoren den Vereinten Nationen einen Verstoß gegen fundamentale Menschenrechte wie das Recht auf Leben, Gesundheit und Eigentum vorgeworfen.<sup>41</sup> Das überproportionale Leiden der Kinder hat besondere Bestürzung hervorgerufen, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt, daß kein anderer Menschenrechtsvertrag wie das Übereinkommen über Rechte des Kindes von so vielen Staaten (inklusive aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) unterzeichnet wurde.<sup>42</sup>

---

Effective? How Necessary?, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, 2<sup>nd</sup> Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, 29-30 March 1999, S. 101-116 (S. 104).

<sup>35</sup> *Grünfeld* (Fn. 10), S. 124.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General (Fn. 34), S. 113. Am 6. August 1990 hat der Sicherheitsrat mit Res. 661 (1990) umfassende wirtschaftliche Sanktionen gegen den Irak beschlossen. Ende 1996 trat das Öl-für-Lebensmittel-Programm (Res. 986 (1995)) in Kraft, wodurch der Irak berechtigt war, Öl im Wert von zwei Milliarden US-Dollar innerhalb von 180 Tagen zu verkaufen. 1998 wurde die Beschränkung gelockert und 1999 endgültig aufgehoben. Durch Res. 1483 (2003) wurden alle Sanktionen ausgenommen eines Waffenembargos aufgehoben und die Einstellung des Öl-für-

---

Lebensmittel-Programms innerhalb der nächsten sechs Monate beschlossen.

<sup>38</sup> WHO Press Release (Fn. 2).

<sup>39</sup> *Richard Garfield*, Morbidity and Mortality Among Iraqi Children from 1990 Through 1998: Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions, Juli 1999, [www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html](http://www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html) (10. September 2004).

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> *Roger Normand*, A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, 1999, S. 19-33 (S. 28).

<sup>42</sup> Ebd., S. 29.

Neben den humanitären Leiden der Bevölkerung hat auch der Kollaps der irakischen Wirtschaft den Vorwurf begründet, daß das Grundprinzip der Unterscheidung zwischen Zivilisten und militärischen Zielen sowie andere Regeln des humanitären Völkerrechts grob mißachtet wurden.<sup>43</sup>

#### b. Regionale Sanktionen gegen Burundi

Im August haben die Regierungen von Tansania, Kenia, Uganda, Äthiopien und der Demokratischen Republik Kongo auf dem 2. Arusha Regional Summit on Burundi (Arusha II) als Reaktion auf den Militärputsch des 25. Juli 1996 umfassende wirtschaftliche Sanktionen gegen Burundi verhängt. Durch die Sanktionen sollte die Regierung *Buyoya* zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung im Land gedrängt werden.<sup>44</sup>

Regionale Organisationen sind nach Art. 52 UN-Charta autorisiert, lokale Konflikte auch ohne ein Mitwirken des Sicherheitsrates friedlich zu lösen, sofern die Maßnahmen mit den Prinzipien und Zielen der Charta in Einklang stehen. Die Sanktionen gegen Burundi wurden ohne die formelle Bestätigung des Sicherheitsrates verhängt; dieser bekräftigte lediglich seine Unterstützung für die Bestrebungen der Nachbarstaaten.<sup>45</sup> Nachdem das Embargo beschlossen worden war, kam *Buyoya* den Forderungen der Nachbarländer nach und setzte sowohl das Parlament als auch die Verfassung wieder in Kraft.<sup>46</sup>

Dieser Erfolg wird nur zu einem kleinen Teil dem Handelsembargo der Nachbar-

staaten angerechnet; ihm wird hingegen die Erschwerung der Arbeit der Hilfsorganisationen und die Belebung des Handels auf dem Schwarzmarkt zum Teil zugeschrieben.<sup>47</sup> Viel mehr haben das Regime das Einfrieren von Entwicklungs- und Zahlungsausgleichshilfe und die Schwierigkeit, neue Kredite aufzunehmen, unter Druck gesetzt und so die Teilnahme *Buyoyas* an den Friedensgesprächen mit den Nachbarstaaten und den Hutu-Rebellen bewirkt.<sup>48</sup> Im Zuge des Arusha-Friedensprozesses wurden die Sanktionen am 23. Januar 1999 aufgehoben.<sup>49</sup>

Der Lebensstandard der burundischen Bevölkerung sank während des Embargos drastisch.<sup>50</sup> Ausnahmeregelungen für die Einfuhr von Nahrungsmitteln, Medikamenten und anderen wichtigen humanitären Gütern wurden getroffen; diese Waren waren aber kaum erhältlich und für den Großteil der Bevölkerung nicht erschwinglich.<sup>51</sup>

Voraussetzung für friedenssichernde Maßnahmen auf regionaler Ebene ist gemäß Art. 52 UN-Charta, daß die Zielsetzungen der Charta nicht verletzt werden. Zwar haben sich die Sanktionen positiv auf die politische Linie der Regierung *Buyoya* ausgewirkt, für die fragile Wirtschaft Burundis und für den bereits sehr niedrigen Lebensstandard der Bevölkerung waren sie jedoch verheerend.<sup>52</sup> *Bossuyt* kritisiert, daß die Sanktionen wegen ihrer Auswirkungen auf die Bevölkerung den völkerrechtlich zulässigen Rahmen gesprengt hätten und daher

<sup>43</sup> *Normand* (Fn. 41), S. 30f.; *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 73.

<sup>44</sup> *Gregory Mthembu-Salter*, An Assessment of Sanctions against Burundi, Mai 1999, S. 1-32 (S. 16ff), [www.smartsanctions.ch/Papers/burundi.pdf](http://www.smartsanctions.ch/Papers/burundi.pdf) (10. September 2004).

<sup>45</sup> Resolution 1072 (1996) des Sicherheitsrats vom 30. August 1996.

<sup>46</sup> *Ian Fisher*, Seeing End of the Sanctions, Burundi Breathes Easier, in: *New York Times*, 17. Januar 1999, abrufbar unter: [www.globalpolicy.org/security/sanction/buru0117.htm](http://www.globalpolicy.org/security/sanction/buru0117.htm) (10. September 2004).

<sup>47</sup> *Farhan Haq*, UN Says Regional Sanctions on Burundi Have Failed, in: *InterPress Service*, 14. Dezember 1997, abrufbar unter: [www.globalpolicy.org/security/sanction/burundi2.htm](http://www.globalpolicy.org/security/sanction/burundi2.htm) (10. September 2004).

<sup>48</sup> *Mthembu-Salter* (Fn. 44), S. 30.

<sup>49</sup> Economic Sanctions Against Burundi Suspended, in: *Africa Recovery* 12 Nr. 4 (April 1999), [www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/124sanc.htm](http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/124sanc.htm) (10. September 2004).

<sup>50</sup> *Mthembu-Salter* (Fn. 44), S. 16-18.

<sup>51</sup> Ebd., S. 30.

<sup>52</sup> Economic Sanctions Against Burundi Suspended (Fn. 49); *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 82, 85.

trotz des Erfolges unverhältnismäßig gewesen seien.<sup>53</sup>

#### c. Unilaterale Sanktionen gegen Kuba

Am 8. Juli 1963 hat die US-Regierung unter dem „Trading with the Enemy Act“ wirtschaftliche Sanktionen gegen Kuba verabschiedet. Grundsätzlich kann jeder Staat souverän entscheiden, mit welchen Ländern er Handelsbeziehungen unterhält – unilaterale Sanktionen sind nicht verboten.<sup>54</sup>

Das US-Embargo hat Kuba, vor allem seit der Auflösung des Ostblocks, hart getroffen.<sup>55</sup> Einer Studie von *Richard Garfield* und *Sarah Santana* zufolge verteuerten sich seit 1989 sämtliche medizinischen Importprodukte um etwa 30%;<sup>56</sup> bis 1998 hat das Embargo Kuba zusätzlich 67 Milliarden US-Dollar gekostet<sup>57</sup>. Mittlerweile hat Kuba mit einer Nahrungsmittelknappheit zu kämpfen,<sup>58</sup> die medizinische Grundversorgung kann nicht mehr vollständig gewährleistet werden, und auch die Herstellung von sauberem Trinkwasser erweist sich als problematisch<sup>59</sup>.

Seit 1992 fordert die Generalversammlung der Vereinten Nationen die USA auf, das Embargo gegen Kuba aufzuheben. Eine entsprechende Resolution vom 4. Novem-

ber 2003 wurde von 179 Staaten angenommen.<sup>60</sup>

Trotz der staatlichen Souveränität über die eigenen Handelsbeziehungen verstoßen dem *Bossuyt*-Bericht zufolge die Sanktionen der USA gegen Kuba aus zwei Gründen gegen das Völkerrecht: Zum einen sind die USA die größte wirtschaftliche Macht in der Region, und Hauptquelle neuer Technologien und Medikamente. Ein Embargo hat demnach de facto zur Folge, daß die neuesten Technologien und Medikamente für die kubanische Bevölkerung nicht erhältlich sind.<sup>61</sup> Dies sind Einschnitte in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, aber auch in das Recht der Selbstbestimmung.<sup>62</sup>

Zudem machen es die USA durch verschiedene Gesetze Drittstaaten nahezu unmöglich, Handelsbeziehungen zu Kuba zu unterhalten.<sup>63</sup> Dies stellt nicht nur einen Verstoß gegen das Handelsrecht dar, sondern auch einen Versuch, das unilaterale Embargo in ein multilaterales zu verwandeln und so die Situation der kubanischen Bevölkerung weiter zu verschlechtern.

#### IV. „Smart Sanctions“ als Lösung?

Umfassende wirtschaftliche Sanktionen zielen einerseits darauf ab, ein Regime durch das Leid der eigenen Bevölkerung zusätzlich unter Druck zu setzen. Die Verschlechterung des Lebensstandards der Zivilbevölkerung ist mit anderen Worten Mittel zum Zweck; schon aus diesem Grunde scheint die Übereinstimmung mit

<sup>53</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 86.

<sup>54</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 9, 98.

<sup>55</sup> *Richard Garfield/Sarah Santana*, *The Impact of the Economic Crisis and the US Embargo on Health in Cuba*, in: *American Journal of Public Health* 87 (1997), S. 15-20, [www.usaengage.org/archives/news/9701ajph.html](http://www.usaengage.org/archives/news/9701ajph.html) (10. September 2004).

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> Presseerklärung GA/9654 vom 9. November 1999, [www.un.org/News/Press/docs/1999/19991109.ga9654.doc.html](http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991109.ga9654.doc.html) (10. September 2004).

<sup>58</sup> Bericht der *American Association for World Health* (AAWH), *Denial of Food and Medicine: The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, Executive Summary, März 1997, [www.ifconews.org/aawh.html#findings](http://www.ifconews.org/aawh.html#findings) (10. September 2004).

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Resolution 58/7 der Generalversammlung vom 4. November 2003; Pressebericht GA/10203 vom 4. November 2003, [www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10203.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10203.doc.htm) (10. September 2004).

<sup>61</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 99; *AAWH* (Fn. 58).

<sup>62</sup> Ebd., Nr. 100.

<sup>63</sup> Gegen den Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act von 1996 richtete sich auch das Vorgehen der Europäischen Gemeinschaften vor dem Schiedsgericht der Welthandelsorganisation (WTO); hierzu WTO Dok. WT/DS38/1.

den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht fraglich. Ausserdem sind gerade die Vereinten Nationen als Verfechter von Frieden und Sicherheit den grundlegenden Prinzipien der UN-Charta und den Menschenrechten in besonderem Maße verpflichtet. Auf der anderen Seite aber haben Sanktionen als letztes gewaltfreies Mittel der internationalen Gemeinschaft zur Wahrung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit selbst in der UN-Charta eine hervorgehobene Stellung und sind zu militärischen Maßnahmen grundsätzlich eine wichtige und auch begrüßenswerte Alternative.

Um die drastischen Nebeneffekte umfassender wirtschaftlicher Sanktionen zu umgehen und so die Sanktionen in Einklang mit den Grundprinzipien der UN-Charta und des humanitären Völkerrechts zu bringen, rücken „smart sanctions“ oder „targeted sanctions“ stärker in den Mittelpunkt der Diskussion. Als zielgerichtete Sanktionen richten sie sich direkt gegen die politische Führung, ohne sich dabei negativ auf die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung oder die wirtschaftliche Position von Nachbar- oder anderen Drittstaaten auszuwirken.<sup>64</sup> In Betracht kommen hier finanzielle Sanktionen, wie auch Reise- oder diplomatische Sanktionen und Waffenembargos.

Als „smart sanctions“ werden vor allem finanzielle Sanktionen favorisiert.<sup>65</sup> So wurden im Gegensatz zu den umfassenden wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak, Libyen oder Ruanda die finanziellen Sanktionen gegen das Apartheid-Regime Südafrikas als sehr erfolgreich bewertet.<sup>66</sup> Finanzielle Sanktionen unterbinden den Fluß finanzieller Mittel wie wirtschaftliche Hilfe, offizielle Kredite oder Bürgschaften und Garantien, als auch private Kredite. Ebenso können Grundkapital wie private

Konten oder Vermögenswerte der Regierung oder bestimmter Personen Ziel der Sanktionen sein.<sup>67</sup> Im Hinblick auf die „Zielsicherheit“ scheint das Einfrieren von Vermögenswerten von Mitgliedern des Regimes ideal. Allerdings kann die Wirkung leicht umgangen werden, falls der Empfänger Zugang zu anderen Ressourcen hat.<sup>68</sup> Die Kürzung von Entwicklungsgeldern wirkt sich ebenfalls direkt auf korrupte Regime aus, da diese in großem Umfang von den Geldern profitieren.<sup>69</sup> Zudem wirken sie sich nur in geringem Maße auf die Wirtschaft von Nachbarstaaten oder Drittstaaten aus, und treffen hauptsächlich (reiche) Finanzzentren oder (reiche) Gläubigerländer.<sup>70</sup>

Während zweier Tagungen in Bonn und Berlin sind auch Waffenembargos und Reisesanktionen als effizientes Mittel stärker in das Blickfeld der Experten gerückt.<sup>71</sup> Es wurde sowohl in Interlaken<sup>72</sup> als auch in Bonn und Berlin betont, daß Sanktionen lediglich Hilfsmittel für eine umfassende politische Lösung seien, diese aber nicht ersetzen dürften. Ausschlaggebend für deren Erfolg sind eine durchdachte politische Linie und breite Unterstützung für die Sanktionen, deren richtige Implementierung und Überwachung sowie das Bemü-

<sup>64</sup> Bossuyt (Fn. 2), Nr. 54; Brozoska (Fn. 1), S. 58.

<sup>65</sup> Kimberly Ann Elliott, *Analysing the Effects of Targeted Financial Sanctions*, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Fn. 34), S. 189-205 (S. 189).

<sup>66</sup> Grünfeld (Fn. 10), S. 133.

<sup>67</sup> Elliott (Fn. 65), S. 189.

<sup>68</sup> Elliott (Fn. 65), S. 196.

<sup>69</sup> Ebd., S. 197ff., mit Verweis auf *Craig Burnside/David Dollar, Aid, Policies and Growth*, (Macroeconomics and Growth Division, Policy Research Department, World Bank, Working Paper Nr. 1777), <http://econ.worldbank.org/docs/320.pdf> (10. September 2004).

<sup>70</sup> Elliott (Fn. 65), S. 198.

<sup>71</sup> Erstes und zweites Expertenseminar „Smart Sanctions, The Next Step: Arms Embargos and Travel Sanctions“, Bonn, 21. bis 23. November 1999, und Berlin, 3. bis 5. Dezember 2000; Informationen hierzu unter: [www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm) (10. September 2004).

<sup>72</sup> Die Schweizer Regierung hatte 1998 und 1999 zu zwei Expertenseminaren nach Interlaken eingeladen. Informationen hierzu ebenfalls unter: [www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm) (10. September 2004).

hen, vom humanitären Gesichtspunkt her negative Auswirkungen zu vermeiden.<sup>73</sup>

In seinem Bericht spricht sich *Bossuyt* ebenfalls für „smart“ oder „targeted sanctions“ aus. Um sicherzustellen, daß sich die Sanktionen in den durch das Völkerrecht gezogenen Grenzen der Zulässigkeit bewegen, hat *Bossuyt* den sogenannten *Six-Prong-Test* entwickelt.<sup>74</sup> Anhand von sechs Fragen können Sanktionen ausgewertet und deren Zweck- und Rechtmäßigkeit überprüft werden:

1. Werden die Sanktionen aus einem zulässigen Grund verhängt? Sanktionen dürfen einem Land nur im Fall einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auferlegt werden, nicht aber auf Grund von politischen oder wirtschaftlichen Gründen.
2. Treffen die Sanktionen die richtigen Parteien? Die Bevölkerung oder Drittstaaten dürfen unter den getroffenen Maßnahmen nicht leiden.
3. Zielen die Sanktionen auf die richtigen Güter oder Gegenstände ab? Insbesondere die Lieferung von humanitären Hilfsmitteln und Medikamenten darf nicht behindert und eingeschränkt werden. Zudem muß der Bezug zur festgestellten Bedrohung oder Bruch Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bestehen.
4. Sind die Sanktionen auf einen angemessenen Zeitraum begrenzt? Sanktionen, die zulange ohne greifbares Ergebnis bestehen, werden möglicherweise rechtswidrig und ineffizient.

5. Sind die Sanktionen effektiv? Kann durch die Sanktionen die Bedrohung oder der Bruch Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tatsächlich begrenzt werden?
6. Wird kein Protest aufgrund von Verletzungen der „Gesetze der Menschlichkeit und den Forderungen des öffentlichen Gewissens“ („Martenssche Klausel-Test“) gegen die Sanktionen erhoben? Die Reaktionen der Regierungen, der Nicht-Regierungs-Organisationen, der Akademiker sowie der Öffentlichkeit müssen bei der Auswertung der Sanktionen miteinbezogen werden.

Entsprechen die Sanktionen diesen Kriterien, so kann das zumindest als starkes Indiz gewertet werden, daß die Sanktionen mit den Prinzipien des Völkerrechts übereinstimmen.

„Targeted Sanctions“ würden alle Erfordernisse des „Six-Prong-Tests“ erfüllen, so *Bossuyt*: Der Test fordere nämlich eine genaue „Zielsicherheit“ sowie klar definierte Ziele der Sanktionen, ein eindeutiges Auslaufdatum und regionale Einstimmigkeit im Hinblick auf die Implementierung der Sanktionen. Diesen Kriterien entsprechend seien die zielgerichteten Sanktionen wirksam und würden der Zivilbevölkerung nicht schaden.<sup>75</sup> Falls allerdings Sanktionsregime das Völkerrecht verletzen und der Sanktionierende nicht zu deren Änderung oder Aufhebung bereit ist, sollten nach *Bossuyt* den zivilen Opfern die volle Bandbreite an Rechtsbehelfen zur Verfügung stehen.<sup>76</sup> Daneben fordert er humanitäre Hilfe seitens der internationalen Gemeinschaft und der sanktionierenden Länder, um den bleibenden Schaden für die Zivil-

<sup>73</sup> *Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General* (Fn. 43), S. 115; siehe auch die informellen Hintergrundpapiere des *United Nations Sanctions Secretariat, Department of Political Affairs*, A Brief Overview of Security Council Applied Sanctions, zu den Expertenseminaren in Bonn und Berlin, [www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.doc](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.doc) und [www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.pdf](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.pdf) (10. September 2004).

<sup>74</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 41ff.

<sup>75</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 103ff.

<sup>76</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 106, unter Hervorhebung der Unterkommissionsstudie von *Theo van Boven*, Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms, Final report, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1993/8. Zu den Schwierigkeiten hinsichtlich der Vereinten Nationen oder anderer, regionaler Organisationen selbst als Sanktionierende siehe *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 107.

bevölkerung so gering wie möglich zu halten.<sup>77</sup>

Fühlt sich die internationale Gemeinschaft für die Zivilbevölkerung verantwortlich und handelt sie innerhalb der Regelungen der UN-Charta, wird dies immer den Nachteil haben, daß besonders grausame und menschenverachtende Regime, für die die wirtschaftliche Not ihrer Bevölkerung kein oder kein ausreichender Anlaß für eine Änderung der politischen Linie ist, nur in Grenzen unter Druck gesetzt werden können. Die unnachgiebige Politik dieser Regierungen aber darf kein Grund für die internationale Gemeinschaft sein, sich über ihre eigenen Grundprinzipien hinwegzusetzen. Priorität bei der Implementierung von Sanktionen muß sein, das betreffende Regime wirksam unter Druck zu setzen, ohne der Zivilbevölkerung dabei zu schaden. Ob „smart sanctions“ ein Weg aus diesem Dilemma sind, wird sich zeigen. Eine klare Zielsetzung der Sanktionen zusammen mit einer effektiven Überwachung der Implementierung der Sanktionen und notfalls der Leistung humanitärer Hilfe sind aber sicher ein guter Weg, um Sanktionen mit den Grundprinzipien des Völkerrechts, den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht in Einklang zu bringen. Letztlich darf auch nicht vergessen werden, daß sie als Alternative zu militärischer Gewalt auch Leid verhindern können.

## V. Ausblick

Die Vereinten Nationen haben sich den Bedenken gegen umfassende wirtschaftliche Sanktionen weitgehend angeschlossen. Die Menschenrechtsunterkommission forderte nach Erhalt des *Bossuyt*-Berichts alle Länder auf, Sanktionen, welche die UN-Charta, die Menschenrechte oder humanitäres Völkerrecht verletzen, aufzuheben.<sup>78</sup> Sowohl *Kofi Annan* als auch der Sanktionsausschuß betonen die Notwendigkeit, Menschenrechtsverletzungen durch die

Sanktionen auszuschließen, und favorisieren „smart sanctions“ als Lösungsmöglichkeit.<sup>79</sup> Grundlage für diese neue Sanktionspolitik können laut *Kofi Annan* die Ergebnisse der Kongresse in Interlaken, Bonn und Berlin sein.<sup>80</sup> Umfassende wirtschaftliche Sanktionen sollten damit der Vergangenheit angehören. Zu hoffen bleibt, daß sich „smart sanctions“ zu einem effektiven Mittel der Staatengemeinschaft entwickeln, um Regierungen, welche die internationale Sicherheit und den Weltfrieden bedrohen, gezielt und wirksam unter Druck setzen zu können; dies nicht zuletzt, um militärischen Interventionen vorzubeugen.

Allerdings setzt dies voraus, daß rechtsstaatliche Mindestanforderungen auch bei der Verhängung von „targeted sanctions“ durch die Vereinten Nationen garantiert sind. Dies ist ein noch nicht berücksichtigtes Problem.

<sup>77</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 108.

<sup>78</sup> UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/L.33.

<sup>79</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 232, 233; *Security Council Sanctions Committee* (Fn. 10); Press Release SG/SM/7360 vom 17. April 2000, [www.un.org/sc/committees/sanctions/sgstatement.htm](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/sgstatement.htm) (10. September 2004).

<sup>80</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 232, 233.



## I. Geschichte und Weg in den Europarat

### 1. Nationwerdung der Slowakei vor 1867

Die Besiedlung des Gebietes südlich des Karpatenkammes und nördlich der Donau durch die Slowaken fand im 5. und 6. Jahrhundert durch friedliche Landnahme statt. Die Slowaken waren keine staatsbildende Nation und gehörten mit dem Fürstensitz Nitra (Neutra) zum großmährischen Reich, das auf Grund innerdynastischer Rivalitäten von den Magyaren erobert wurde. Nach der Niederlage im Jahre 907 wurde das slowakische Siedlungsgebiet in das ungarische Reich eingegliedert. Mit der Einbeziehung Ungarns in die Habsburgermonarchie im Jahr 1526 ist die Slowakei Teil der Donaumonarchie.<sup>1</sup>

Erst mit dem auflebenden magyarischen Nationalismus – verursacht durch den Zentralismus der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert – entwickelte sich das Bestreben der protestantischen slowakischen Intelligenzschicht, ein eigenes Kultur- und Volksleben zum Ausdruck zu bringen. Hierzu lehnte man sich an das nationalbewußtere, geistig und sozioökonomisch differenziertere Tschechentum an.

Im Jahr 1840 erhebt *Štúr* den zentral-slowakischen Dialekt zur Schriftsprache.

<sup>1</sup> Die Slowaken nannten in dieser Zeit ihre Heimat Bergland (Horniaky) und seltener bergisches Ungarn (Horné Uhorsko). In der Geschichte Ungarns bezeichnete man das Gebiet als Oberungarn (Hungaria superior). Die Slowakei bildete keine autonome Einheit und besaß auch keine politische Selbständigkeit. Es bildete sich nur im Ansatz ein eigenes Geschichtsbewußtsein durch die Pflege eigener Traditionen und einer gemeinsamen Volkssprache heraus.

Junge Schriftsteller entwickelten im Vormärz ein slowakisches Volksbewußtsein – einen Landespatritismus. Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung ist in der selbstproklamierten slowakischen Nationalversammlung in Liptovský Svätý Mikuláš zu sehen. Am 10. Mai des Revolutionsjahres 1848 traten 50 slowakische Vertreter zusammen, um von Budapest den Zusammenschluß des slowakischen Volksgebietes als ethnopolitische Einheit im Rahmen des ungarischen Staates zu fordern. Die Teilnehmer verlangten die Übertragung der Verwaltung auf die Landesbewohner, ein autonomes Gerichts-, Verwaltungs- und Schulwesen und vor allem die Einstellung der ständig zunehmenden Magyarisierungsmaßnahmen.

Weder das ungarische Revolutionsregime noch die Habsburgermonarchie waren bereit, den Forderungen nachzugeben. Als sich im Frühsommer 1849 die Niederlage der aufständischen Ungarn abzeichnete und der magyarische Adel Oberungarns in das kaisertreue Lager zurückkehrte, wurde deutlich, daß die Habsburger Nationalitätenpolitik zur Befriedung ihrer Monarchie keine slowakische Autonomie dulden würde. Eine Petition an Kaiser *Franz Joseph* mit dem Wunsch nach Einrichtung eines eigenen Landesterritoriums mit Landtag, slowakischer Amtssprache und einer der Wiener Zentralverwaltung unterstellten obersten Behörde wurde von ihm abgelehnt.

### 2. Die Epoche des Ausgleichs 1867

Die getrübtten Hoffnungen der Slowaken, die Habsburgermonarchie würde ihre nationalpolitischen Rechte wahren, wurden

durch den österreichisch-ungarischen Ausgleich vollends enttäuscht.<sup>2</sup> Unter Ausschluß nicht-magyarischer Nationalitäten führte der österreichisch-ungarische Ausgleich zu einer Stärkung Ungarns und damit verbunden zu einer zunehmend den Staatszweck bestimmenden ungarischen Magyarisierungspolitik. Zwar bestätigte das transleithanische Nationalitätengesetz von 1868 den Nicht-Magyaren individuelle Rechte, jedoch wurde das Gesetz von der ungarischen Regierung völlig mißachtet.<sup>3</sup> Durch die Nichtanerkennung der nationalen Minderheiten Ungarns schloß man über die Hälfte der Gesamtbevölkerung aus dem politischen Leben aus.

Eine zusätzliche Schwächung der slowakischen Nationalbestrebungen erfolgte durch die ungarische Regierungspolitik, die jeden Adligen innerhalb der Landesgrenzen unabhängig von seiner Herkunft und Muttersprache als Angehörigen der „Natio Hungarica“ betrachtete. Infolgedessen waren zahllose Städter und Teile des slowakischen Landadels wegen ihres gering ausgeprägten Volksbewußtseins zum Namens- und Nationalitätenwechsel bereit, da sie mit dem Bekenntnis zum Ungartum bessere soziale Aufstiegschancen verbanden.

Gegen Ende der Ausgleichsepoche mit größer werdenden sozioökonomischen Spannungen im Magyarentum verstärkte sich unter den Slowaken erneut der Wille nach nationaler Selbständigkeit. Allerdings forderten sie nun nicht mehr nur eine Eigenständigkeit innerhalb des ungarischen Reiches, sondern die Vereinigung von Tschechen und Slowaken. Das Zusammen-

gehen beider Völker wurde als die einzige Möglichkeit zur Herauslösung der Slowakei aus dem ungarischen Staatsverband angesehen.

Gleichwohl verhielt sich der überwiegende Teil der Slowaken passiv und ahnte nichts von den Aktivitäten der Emigrantenverbände in Rußland und den USA. Der von *Masaryk* und *Beneš* gegründete Tschechoslowakische Nationalrat forderte während des Ersten Weltkrieges von den Alliierten eine verbindliche Zusage zur Gründung eines gemeinsamen Staates. Am 30. Mai 1918 kam es in Pittsburgh – auf Vorschlag *Masaryks* – zu einem Treffen der slowakischen und tschechischen Emigrantenverbände in den USA. Sie vereinbarten die Gründung eines aus Tschechen und Slowaken bestehenden selbständigen Staates. Die Slowaken sollten in diesem Staat ihre eigene Verwaltung, ihren Landtag und ihre eigenen Gerichte erhalten. Die weiteren Einzelheiten über die Ausgestaltung des tschechoslowakischen Staates überließ man den rechtmäßigen Vertretern der befreiten Tschechen und Slowaken.

### 3. Die Slowakei in der ersten Republik 1918-1939

Nach dem Sieg der Entente-Staaten wurde am 28. Oktober 1918 in Prag die Tschechoslowakische Republik als ein Nachfolgestaat der Habsburgermonarchie ausgerufen.

Der Aufbau des neuen Staates erwies sich als schwierig. Früh zeigte sich der Prager Zentralismus – slowakische Verwaltungsstellen wurden mit Tschechen besetzt. Die slowakische Elite, die ihre Heimat in den gesamtstaatlichen Parteien fand, akzeptierte dies.

Beruhend auf der fehlenden Umsetzung des Pittsburgher Abkommens von 1918 und der wachsenden Armut der slowakischen Bevölkerung wuchs die Unzufriedenheit der Slowaken. Die slowakische Industrie – auf die ungarische Wirtschaft ausgerichtet – konnte mit den modernen

<sup>2</sup> Zu diesem bereits in: MRM 2001, S. 31-38 (S. 32).

<sup>3</sup> Das transleithanische Nationalitätengesetz garantierte das persönliche Recht zum freien Gebrauch der Muttersprache auf der untersten Verwaltungsebene, bei den Gerichten sowie in den Grund- und Mittelschulen. Zudem gewährleistete es prinzipiell das Recht auf Vereinsgründung sowie die kirchliche Autonomie und die Gleichberechtigung aller Staatsbürger.

Großbetrieben der westlichen Landeshälfte nicht konkurrieren.

Die Slowakische Volkspartei forderte unter Berufung auf die Realisierung des Pittsburger Abkommens die Gewährung uneingeschränkter nationaler Souveränität sowie die Anerkennung der Slowaken als ethnisch, sprachlich und kulturell deutlich unterschiedliche Nation.<sup>4</sup> Sie lehnte die Fiktion von der einheitlichen tschechoslowakischen Nation und deren einheitlicher Staatssprache ab.<sup>5</sup>

Mit der Auflösung der 1. Republik durch das Münchner Abkommen, das zur Abtretung der deutschbesiedelten Randgebiete an das Deutsche Reich führte, waren die Slowaken nicht mehr bereit, die Verfassung von 1920 und die beengende Einheitsstaatlichkeit sowie den Prager Zentralismus aufrechtzuerhalten.

Das Autonomiegesetz vom 23. November 1938 schuf eine föderalistische tschechische und slowakische Republik. Eine Normalisierung und Stabilisierung der ČSR erreichte man damit nicht. Einige Minister der slowakischen Landesregierung wehrten sich nicht, die Interessen der Sudetendeutschen zu vertreten. Unterstützt vom deutschen Geheimdienst und der deutschen Minderheit galt das Gebiet der Slowakei als leicht lenkbare fünfte Kolonne und würde je nach Opportunität den Vorwand zur endgültigen Auflösung ČSR liefern. Im März 1939 war für *Hitler* nach dem Einmarsch ins Sudetenland fünf Monate zuvor der Zeitpunkt zur Zerschlagung der restli-

chen ČSR gekommen: Die Tschechei wurde als sogenanntes Protektorat Böhmen und Mähren dem Deutschen Reich unterstellt.

#### 4. Der „Schutzstaat Slowakei“ 1939-1945

Am 14. März 1939 wurde die „souveräne“ slowakische Republik ausgerufen. Damit fand eine Politik ihren Abschluß, die entgegen dem tschechisch-slowakisch föderalistischen System die Autonomie der Slowakei anstrebte. Im Oktober 1939 wurde *Tiso* zum Staatspräsidenten der Slowakei gewählt.

Obwohl die Slowaken mehrheitlich nach Eigenstaatlichkeit strebten, entsprang die Staatsgründung in erster Linie *Hitlers* Direktiven. Es folgte die weitgehende Gleichschaltung der slowakischen Ministerien. Der entstandene Kleinstaat mit 38.000 km<sup>2</sup> und 2,6 Millionen Slowaken wurde trotz der Abhängigkeit von Berlin von 27 Staaten politisch anerkannt.<sup>6</sup>

Neben der Abhängigkeit vom Wohlwollen des Deutschen Reiches unterstützte das Regime *Tisos* mit befremdlichem Eifer die in der Vernichtung endende Überstellung slowakischer Juden an die sogenannte Schutzstaffel (SS). In die innerslowakischen Belange mußte *Hitler* nur zweimal unmittelbar eingreifen.

Erst nach der sich veränderten Kriegslage im Winter 1942/43 nahmen slowakische Untergrundgruppen und die Exilregierung unter *Beneš* in London und *Gottwald* in Moskau erstmalig wieder Kontakt auf. Sie verständigten sich, erneut eine tschechoslowakische Nachkriegsrepublik zu bilden. Ein gescheiterter Aufstand gegen das *Tiso*-Regime führte zur Besetzung des Landes durch die Wehrmacht. Der von der slowakischen Opposition 1943 gegründete Nationalrat überließ den kriegsführenden Alliierten – unter Berücksichtigung der beiden zentralistisch orientierten Emigrationszentren – die Entscheidung über die

<sup>4</sup> Darüber hinaus kämpfte sie für die Selbstverwaltung der Slowakei, um einen eigenen Landtag und eine selbstständige Exekutive.

<sup>5</sup> Die Verfassung vom 29. Februar 1920 sprach von der einheitlichen tschechoslowakischen Nation und einer noch zu entwickelnden einheitlichen Staatssprache. Da der Zusammenschluß nicht demokratisch, sondern durch das Pittsburger Abkommen bestimmt wurde, versuchte man in den großen Gemeinsamkeiten eine Legitimierung für den neuen Staat zu finden.

<sup>6</sup> U.a. auch die UdSSR, Frankreich und Großbritannien.

Zukunft des Landes; eine slowakische Eigenstaatlichkeit war gescheitert.

### 5. *Die Slowaken in der erneuerten ČSR/ČSSR 1945 – 1968*

Die künftige staatsrechtliche Stellung der Slowakei im Rahmen der ČSR erwies sich bei den Verhandlungen im März 1945 in Moskau als schwierig.

Entgegen slowakischer Erwartungen kam es erneut auf Kosten ihrer Legislativ- und Exekutivorgane zu einer Stärkung der Zentralregierung.<sup>7</sup> Auf Parteilinie gebracht, folgten die slowakischen Kommunisten der tschechischen Mutterpartei. Die Verfolgung der Demokraten im Herbst 1947 zeigte ihren Höhepunkt im Staatsstreich durch die Kommunisten im Februar 1948. Die zuvor bereits deutlich eingeschränkte Demokratie wurde nun offiziell mit der Ernennung *Gottwalds* zum Staatspräsidenten und dem Rücktritt *Beneš'* zur Diktatur.

In den Jahren ihrer Etablierung verboten die Kommunisten jede Opposition und verfolgten ihre Vertreter. Selbst die KPS wurde als unabhängige Kraft liquidiert und mußte sich ganz der KPČ unterordnen. Die Diktatur griff auf sämtliche Lebensbereiche über und ordnete alles der Ideologie unter.

Als Entschädigung für die politische Entmündigung und den zentralistischen Kurs erhielten die Slowaken eine verstärkte Förderung ihrer Industrie mit dem Abbau ihres Arbeitskräfteüberschusses, was zur relativen Ruhe auf slowakischem Gebiet beitrug.

Eine Föderalisierung der ČSSR erfolgte somit erst nach dem Prager Frühling und dessen Niederschlagung durch die sowjeti-

sche Militärintervention. Zwar mußten die Slowaken von ihrer Maximalforderung zweier getrennter Wirtschaftsräume abrücken, doch erhielten sie die Anerkennung ihrer nationalen Eigenständigkeit. Am 50. Jahrestag der Staatsgründung trat am 1. Januar 1969 die Verfassungsreform in Kraft. Sie verwies auf die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses und sicherte die Respektierung der Gleichberechtigung sowie die Souveränität beider Völker zu. Mit der formellen Gewährung des Föderalismus schien sich Art und Form eines nationalen und staatlichen Lebens für die Slowakei neu zu gestalten.

### 6. *Der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft und die Beendigung der Tschechoslowakischen Föderation*

Nach der Föderalisierung gestalteten sich die Beziehungen zwischen Tschechen und Slowaken entspannter. Auch die sowjetischen „Säuberungen“ und Verfolgungen der Reformen wirkten sich geringer auf die Slowakei als auf die Tschechei aus. Durch die proportionale Besetzung der zentralen Staats- und Verwaltungsämter boten sich für die Slowaken gute Aufstiegschancen.

Die Slowaken arrangierten sich leichter mit der Normalisierung, da sie während der Reformära ihre Forderung nach national-politischer Eigenständigkeit durchgesetzt hatten. Zudem setzte sich der Industrialisierungsschub fort und die Subventionierung der Landwirtschaft zeigte Früchte. Diese von einem slowakischen Pragmatismus getragene Entwicklung ließ die politische Entmündigung erträglich erscheinen. Der Schock, den die militärische Intervention und die Normalisierung auslösten, fiel bei den Tschechen somit ungleich schwerer aus. Schließlich unterzeichneten nur drei Slowaken die Charta 77.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Der zwischen kommunistischen und den demokratischen Parteien zustande gekommene Kompromiß wurde am 5. April in Košice von *Gottwald* verlesen. In dem Programm bestätigten sie die Slowaken als ethnisch eigenständige Nation mit dem Recht ihr politisches Schicksal im eigenen Land eigenverantwortlich zu bestimmen.

<sup>8</sup> In der im Jahre 1977 veröffentlichten Erklärung wollte man die damaligen Machthaber lediglich daran erinnern, die Menschenrechte in der ČSSR gemäß der Schlußakte von Helsinki zu achten, die sie schließlich unterzeichnet hatten.

Im Land formierte sich eine Oppositionsbewegung, die Ende der 1980er Jahre immer offener auftrat. Eine friedliche Demonstration wurde im November 1989 noch gewaltsam aufgelöst, danach begann ein friedlicher Prozeß der Umgestaltung („samtene Revolution“), der zur Beendigung der kommunistischen Herrschaft führte. Der tschechoslowakische Staat wandelte sich in eine parlamentarische Demokratie mit einer marktorientierten Volkswirtschaft um. Bei den ersten freien Wahlen wurde *Havel* Staatspräsident der ČSFR.

Schon kurz nach der Neuordnung gerät die ČSFR in eine schwere Wirtschaftskrise. Insbesondere die slowakische exportorientierte Rüstungsindustrie verliert mit der Auflösung des Warschauer Paktes ihre Handelspartner. Die Wirtschaftskrise und der Machtverteilungskampf ließen bei vielen Tschechen den Eindruck entstehen, ohne die Slowaken schneller Probleme lösen und die Wirtschaft umbauen zu können. Aber auch die Slowaken zeigten in dieser Situation immer deutlicher, nur noch eine lockere Föderation auf Zeit zu akzeptieren, um einen geordneten Weg in die Eigenstaatlichkeit anzutreten.

In den Parlamentswahlen 1992 wählten Slowaken als auch Tschechen die jeweiligen Separatisten *Klaus* und *Meciar*. Wegen zu weit auseinander liegender Standpunkte und der fehlenden Kompromißbereitschaft beider Seiten erfolgte am 31. Dezember 1992 die Auflösung der Föderation.

### 8. Die Slowakische Republik - Isolation und Umkehr

Am 1. Januar 1993 war es soweit, zwei neue Staaten entstanden: die Tschechische Republik und die Slowakische Republik – eine parlamentarische Republik, mit dem Bekenntnis zu den Bürger- und Menschenrechten. Der erste slowakische Ministerpräsident *Meciar* regierte – mit einer Unterbrechung im Jahre 1994 – bis 1998. Unter seiner nationalistisch autoritären Führung isolierte er die Slowakei von ihren neuen Nachbarn und den EU-Staaten. Die Vor-

würfe, demokratische Grundregeln zu mißachten und die Korruption im Lande zu fördern, häuften sich und verhinderten einen ähnlichen Integrationsprozeß in die EU, wie er bei den restlichen Visegrad-Staaten<sup>9</sup> erfolgte.

Erst 1998 mit der Anti-*Meciar*-Koalitionsregierung unter der Führung von *Dzurinda* überwand die Slowakei ihre Isolation durch einen rasanten prowestlichen Kurs. Seit 1998, und durch die Wahlen im September 2002 bestätigt, setzte die Koalitionsregierung wichtige wirtschaftliche Reformen im Lande durch. Dafür belohnt mit einem soliden Wirtschaftswachstum und stetig wachsenden ausländischen Investitionen, ist der Preis ein enormer Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Inflationsrate. Die daraus resultierende sinkende Popularität *Dzurindas* fand bei den letzten Wahlen ihren Ausdruck, wo er zwar bestätigt wurde, aber schwächer abschnitt.

Die Slowakei ist Mitglied in den Vereinten Nationen (UN), in der Welthandelsorganisation (WTO) und in der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Sie ist Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und gehört seit dem 1. Mai 2004 der Europäischen Union (EU) an. Die Aufnahme in die NATO wurde am 29. März 2004 vollzogen.

Dem Europarat trat die Slowakei als ein Nachfolgestaat der ČSFR am 30. Juni 1993 bei. Sie ratifizierte die EMRK sowie die Protokolle Nr. 1 (Eigentum), Nr. 4 (Freizügigkeit), Nr. 6 (Todesstrafe).

### II. Die slowakische Bilanz vor den Straßburger Instanzen

Bis 1998 wurden mehrere hundert Beschwerden gegen die Slowakei vor die Europäische Kommission für Menschenrechte gebracht. Die Zahl der von 1999 bis Ende 2003 direkt beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängig ge-

<sup>9</sup> Polen, Ungarn und die Tschechische Republik.

machten Beschwerden hat die 1.500 bereits überschritten. Bis August 2004 hat der EGMR in fünfundvierzig Urteilen eine Sachentscheidung gefällt; dabei kam er nur dreimal zu dem Ergebnis, daß keine Konventionsverletzung vorliegt.

Erste Beschwerden gegen die Slowakei lagen dem EGMR 1998 vor. Grund für die zunächst geringe Anzahl an Beschwerden ist zum einen die weitgehende Übereinstimmung des Grundrechtskatalogs der slowakischen Verfassung mit dem der EMRK sowie der Kompetenzen des slowakischen Verfassungsgerichts und des EGMR. Darüber hinaus wendet der slowakische Verfassungsgerichtshof unmittelbar auch die Menschenrechte der EMRK an. Dennoch ist seit 1998 ein rasanter Anstieg anhängiger Verfahren zu verzeichnen. Gegenstand der Beschwerden sind überwiegend die Rechte aus Art. 6 EMRK, wie die zu lange Verfahrensdauer sowie das Recht auf Verhandlung vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

Als Beispiel für eine Beschwerde wegen der unangemessenen und langen Dauer des Verfahrens soll der Fall *Matter*<sup>10</sup> aus dem Jahr 1999 dienen. Der Beschwerdeführer war 1983 wegen fortschreitender paranoider Psychose entmündigt worden und beantragte 1987 die Einleitung einer Überprüfung, ob seine Geschäftsfähigkeit wieder hergestellt werden könne. Für die Beurteilung der Angemessenheit des maßgeblichen Zeitraums gilt nicht die Antragstellung 1987, sondern der 18. März 1992 – als die damalige Tschechoslowakische Republik das Recht auf die Individualbeschwerde anerkannt hatte. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer bestimmt sich anhand der Komplexität des Falles. Der EGMR räumte zwar ein, daß in umfangreichen Überprüfungen der Geisteszustand des Beschwerdeführers durch ärztliche Gutachten festgestellt werden mußte, doch ebenso lastete er den zuständigen Behör-

den erhebliche Verzögerungen an.

Ebenfalls häufig verletzt wurde das Recht auf Verhandlung vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Im Fall *Lauko*<sup>11</sup> gegen die Slowakei von 1998 erstattete der Beschwerdeführer Strafanzeige gegen seine Nachbarn, die ihn belästigten und bedrohten und mehrmals seine Wohnungstür, Fenster und Briefkasten beschädigten. Der Grund für dieses Verhalten seiner Nachbarn war, ihn vom beabsichtigten Kauf seiner Wohnung abzuhalten. Die Anzeige wurde von der Polizei an eine örtliche Sicherheitsbehörde weitergeleitet, die den Beschwerdeführer zu einer Geldstrafe verurteilte, da er grundlos seine Nachbarn angezeigt hätte. In den von ihm eingelegten Rechtsmitteln, rügte er, daß seine Sache nicht öffentlich gehört wurde und die Sicherheitsbehörde nicht unabhängig war. Vor nationalen Gerichten erfolglos, sah der EGMR darin eine Verletzung von Art. 6 EMRK, da die Sicherheitsbehörde nicht als von der Exekutive unabhängig im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK erachtet werden könne und kein weiteres unabhängiges und unparteiisches Gericht zur Überprüfung zur Verfügung stand.

Auch 1998 im ähnlich gelagerten Fall *Kadubec*<sup>12</sup> gegen die Slowakei lag eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK wegen mangelnder Unabhängigkeit der Sicherheitsbehörden vor. Der Beschwerdeführer beklagte, daß der Fall nicht ausreichend behördlich untersucht und er in Abwesenheit verurteilt wurde, außerdem konnte er sich nicht verteidigen und keine Zeugen vernehmen.

Im Anschluß an diese beiden Fälle erklärte der slowakische Verfassungsgerichtshof die entsprechende Bestimmung des Ord-

<sup>10</sup> EGMR, *Matter ./. Slowakei*, Urteil vom 5. Juli 1999.

<sup>11</sup> EGMR, *Lauko ./. Slowakei*, Urteil vom 2. September 1998, RJD 1998-VI Nr. 88, S. 2492ff.

<sup>12</sup> EGMR, *Kadubec ./. Slowakei*, Urteil vom 2. September 1998, RJD 1998-VI Nr. 89, S. 2518ff.

nungswidrigkeitenrechts für verfassungswidrig.

Ein Restitutionsanspruch konfiszierten Eigentums durch das kommunistische Regime liegt dem Fall *Kopecký*<sup>13</sup> gegen die Slowakei zugrunde. Der EGMR stellte in diesem Fall eine Verletzung von Art. 1 (erstes) Zusatzprotokoll zur EMRK (ZP) fest. Im Jahre 1959 verurteilte man den Vater des Klägers zu einer Gefängnisstrafe und konfiszierte seine Gold- und Silbermünzen. Auf Grund der Rehabilitierungsgesetze erklärte man das damalige Urteil für rechtswidrig. Der Sohn forderte nun die Rückübertragung der enteigneten Münzen. Die slowakischen Gerichte lehnten die Restitution ab, da der Aufenthaltsort der Münzen unklar und vom Kläger zu beweisen sei. Der EGMR sah darin zunächst eine Verletzung des Rechtes auf Eigentum (Art. 1 ZP), da es eine unüberwindbare Hürde für den Antragsteller darstellte, den Ort der Münzen innerhalb der slowakischen Verwaltung nachzuweisen. Die daraufhin angerufene Große Kammer entschied dagegen, daß dem Beschwerdeführer kein Eigentum an den Münzen zukomme.<sup>14</sup>

In einem politisch brisanten Fall<sup>15</sup> verurteilte der EGMR die Slowakei im Jahre 2001 zur Zahlung von mehr als einer halben Million Slowakischer Kronen an den slowakischen Dichter *Feldek*, dessen Meinungsfreiheit verletzt wurde. *Feldek* wandte sich an den EGMR, nachdem das höchste Gericht in der Slowakei zu Gunsten des Abgeordneten der Partei „Bewegung für eine Demokratische Slowakei“, *Slobodnik*, entschieden hatte. Am Tag der slowakischen Unabhängigkeitserklärung veröffentlichte *Feldek* einen Zeitungsartikel, in der er auf die faschistische Vergangenheit von *Slobodnik* (Kulturminister in der Ära des Ex-Ministerpräsidenten *Meciar*) hingewie-

sen hat. Er beschrieb, daß *Slobodnik* während des Zweiten Weltkriegs Mitglied der Jugendorganisation der pro-faschistischen Hlinka-Garde war. Der Streit begann 1992 mit einer Klage von *Slobodnik*. Erst 1998 gab es in der letzten Instanz den Beschluß, *Feldeks* Aussagen seien ehrverletzend und dies müsse auch in der Presse veröffentlicht werden. Der EGMR stellte hierzu fest, die Grenzen der zugelassenen Kritik bei öffentlichen Personen seien weiter als bei Privatpersonen. Eine außergerichtliche Einigung lehnte die slowakische Regierung ab, da das Urteil des Europäischen Gerichtes als Präzedenzfall in der Entscheidungspraxis von slowakischen Gerichten in ähnlichen Fällen dienen sollte.

Politisch explosiver Stoff lag auch dem Fall *Gaulieder*<sup>16</sup> gegen die Slowakei aus dem Jahre 1998 zugrunde. Die Beschwerde richtete sich gegen seinen Ausschluß aus dem slowakischen Parlament, der zu Unrecht von der Koalitionsmehrheit unter *Meciar*s Leitung beschlossen wurde. *Gaulieder* war Abgeordneter der von *Meciar* geleiteten Bewegung für eine Demokratische Slowakei, der größten Regierungspartei, und hatte sich dagegen verwahrt, demokratiepolitisch fragwürdige Beschlüsse der Koalition mitzutragen. Daraufhin tauchte ein Rücktrittsbrief auf, worauf der Nationalrat den Abgeordneten gegen dessen erbitterten Protest „auf eigenen Wunsch“ ausschloß. *Gaulieder* wandte sich an das Verfassungsgericht und obwohl die Kassauer Richter auf Verfassungsbruch befanden, fand der Nationalrat sich nicht bereit, dessen Entscheidung zu folgen. *Gaulieder* erhob 1997 Klage beim EGMR gegen die Slowakei und gab an, in seinen Rechten als Parlamentarier verletzt worden zu sein. Der EGMR sah von einer Entscheidung ab, da der Premierminister sein Bedauern zum Ausdruck brachte und eine Wiedergutmachung ankündigte. Die finanzielle Entschädigung betrug 1,55 Millionen Slowakische Kronen.

<sup>13</sup> EGMR, *Kopecký ./. Slowakei* (44912/98), Urteil vom 7. Januar 2003.

<sup>14</sup> EGMR, *Kopecký ./. Slowakei* (44912/98), Urteil vom 28. September 2004.

<sup>15</sup> EGMR, *Feldek ./. Slowakei*, Urteil vom 12. Juli 2001, RJD 2001-VIII, S. 85ff.

<sup>16</sup> EGMR, *Gaulieder ./. Slowakei* (36909/97), Urteil vom Mai 2000.

Die Diskriminierung der Minderheit der Roma in der Slowakei war Anlaß für den Fall *Lacko*.<sup>17</sup> Eine Gemeinde hatte den Roma durch Beschluß verboten, sich auf ihrem Gebiet niederzulassen; eine andere hatte ihnen generell das Betreten des Gemeindegebietes untersagt. Unterkünfte der Roma wurden angezündet; eine staatsanwaltlich Untersuchung unterblieb.

Die Beschwerdeführer verlangten in ihrer Verfassungsbeschwerde vor dem slowakischen Verfassungsgericht eine Untersuchung der beiden Gemeindebeschlüsse, da diese diskriminierend seien, sie unmenschlich und erniedrigend behandelten und ihre Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit verletzten. Das Verfassungsgericht wies die Beschwerde am 16. Juni 1998 zurück, da sie keine Beweise erbracht hatten, daß die Gemeinden die Beschlüsse auch angewandt hatten. Darüber hinaus war für das Verfassungsgericht der Beweis nicht erbracht, daß die Beschwerdeführer versuchten, das Gemeindegelände auch tatsächlich zu betreten.

Am 8. November 2000 beschloß die slowakische Regierung, den betroffenen Roma Wohnungen bereitzustellen und eine Entschädigung in Höhe von 3,3 Millionen Slowakischer Kronen zu zahlen.

Der EGMR erklärte die Beschwerde aus verschiedenen Gründen für unzulässig. Nicht jede vor dem Gerichtshof geltend gemachte Konventionsverletzung sei Gegenstand der Überprüfung durch die slowakischen Gerichte gewesen, sodaß der innerstaatliche Rechtsweg insoweit nicht erschöpft sei. Überdies fehle es am Opferstatus der Beschwerdeführer: einer habe nicht klar gemacht, daß er von den Maßnahmen der Behörden tatsächlich betroffen gewesen sei, den beiden anderen sei durch die zwischenzeitlich erfolgte Entschädigung durch Ersatzwohnraum und in Geld die erforderliche Genugtuung widerfahren.

*Marcus Römer/Rebecca Siegert*

#### **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.

In der nächsten Ausgabe:

Dänemark

<sup>17</sup> EGMR, *Lacko ./. Slowakei* (47237/99), Urteil vom 2. Juli 2002.

## Diskriminierung von Mädchen bei der Schulbildung – Der EFA Global Monitoring Report 2003/4

Katrin Frauenkron

### Inhaltsübersicht

- I. Einschlägige völkerrechtliche Regelungen
- II. Derzeitige Lage
- III. Gründe für die Benachteiligung von Mädchen
- IV. Von der UNESCO aufgezeigte Lösungsmöglichkeiten
- V. Wie verhält sich Deutschland?
- VI. Zusammenfassung und Ausblick

Auf dem Weltbildungsgipfel in Dakar im Jahr 2000 haben sich 155 Staaten dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2005 den Anteil von Mädchen in Primar- und Sekundarschulen zu erhöhen, um eine Gleichverteilung der Geschlechter zu erreichen. Im Jahr 2015 soll eine Gleichberechtigung der Geschlechter gewährleistet sein, die Mädchen vollen Zugang zum Bildungssystem ermöglicht. Kurz vor Ablauf der ersten Frist erscheint es geboten, einen Blick auf die Entwicklung in diesem Bereich zu werfen. Anhand des Education For All Global Monitoring Report<sup>1</sup> (EFA-Bericht) sollen Gründe für die Diskriminierung von Mädchen besonders im ersten Abschnitt des Bildungssystems nachgezeichnet und von der UNESCO erarbeitete Lösungsansätze aufgezeigt werden. Im Anschluß wird kurz dargestellt, inwieweit Deutschland sich des Themas sowohl im eigenen Land als auch im Rah-

men der Unterstützung für andere Länder annimmt.

### I. Einschlägige völkerrechtliche Regelungen

Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (AEMR)<sup>2</sup> nimmt in Art. 26 Abs. 1 ein Recht auf Bildung an und sieht den unentgeltlichen und obligatorischen Besuch der Primärstufe vor, wobei dies gemäß Art. 2 Abs. 1 AEMR gleichermaßen für Jungen und Mädchen zu gelten hat. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (Sozialpakt)<sup>3</sup> sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtsübereinkommen)<sup>4</sup> verpflichten die Staaten zur Verwirklichung eben dieser Rechte (Art. 13 i.V.m. Art. 3 des Sozialpaktes, Art. 28 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 des Kinderrechtsübereinkommens). Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (Frauenrechtsübereinkommen)<sup>5</sup> betont vor allem das Recht der Mädchen auf Gleichstellung in Bezug auf den Bildungszugang (Art. 10 und Art. 14 Abs. 2 lit. d).

Eine Reihe rechtlich unverbindlicher, aber politisch gewichtiger und detaillierter Deklarationen wurden ebenfalls verabschiedet, so etwa die von 155 Staaten unter-

<sup>1</sup> EFA Global Monitoring Report 2003/4, Gender and Education for All, The Leap to Equality. Dieser von der UNESCO veröffentlichte Bericht ist abrufbar unter: [www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org) (4. Juli 2004).

<sup>2</sup> UN-Dok. A/810, S. 71, auf deutsch abgedruckt z.B. in: Sartorius II Nr. 19.

<sup>3</sup> BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>4</sup> BGBl. 1992 II, S. 122.

<sup>5</sup> BGBl. 1985 II, S. 648.

zeichnete Jomtien-Deklaration von 1990<sup>6</sup> oder das Schlußdokument des Weltbildungsforums 2000 („Dakar Framework for Action“)<sup>7</sup>. Letzteres bestimmt im Rahmen des Programms „Bildung für alle“ sechs Ziele inklusive eines klaren Zeitplans.

Die sechs Ziele lauten:

- Verbesserung der Vorschulerziehung und -betreuung, besonders für sozial benachteiligte Kinder;
- Zugang zu kostenloser, verpflichtender und qualitativ hochwertiger Grundschulbildung bis zum Jahre 2015 für alle Kinder, v.a. Mädchen, Kinder in schwierigen Lebensumständen und Kinder ethnischer Minderheiten;
- Sicherung der Lernbedürfnisse aller jungen Menschen und Erwachsenen durch gleichen Zugang zu angemessenen Lern- und Kompetenzvermittlungsprogrammen;
- Hebung des Alphabetisierungsgrades bei Erwachsenen bis zum Jahre 2015 um 50% – besonders unter Frauen; gleicher Zugang zu Grund- und Weiterbildung;
- Aufhebung von Geschlechterungleichheiten im Bildungszugang im Primär- und Sekundärbereich bis zum Jahre 2005 und Erreichen einer Gleichheit der Geschlechter im Bildungsbereich bis zum Jahre 2015, dabei soll besonders Mädchen der volle und gleiche Zugang zu (Grund-) Bildung in guter Qualität gewährt werden;
- Verbesserung der Qualität von Bildung in jeder Hinsicht, so daß wahrnehmbare und meßbare Lernergebnisse von allen Beteiligten erreicht werden können, besonders in den Bereichen Lesen und Schreiben, Rechnen und wesentlicher

Lebensfertigkeiten („essential life skills“).

Zwei dieser Ziele, nämlich die Erreichung der Gleichheit bis 2015 sowie den Abschluß einer Grundschulbildung für alle Kinder, sind ebenfalls auf dem UN-Millenniumsgipfel in New York als Entwicklungsziele für das neue Jahrtausend verabschiedet worden.<sup>8</sup>

## II. Derzeitige Lage

Weltweit gingen im Jahr 2000 immer noch 104 Millionen Kinder in schulpflichtigem Alter nicht zur Schule, davon waren 57% Mädchen.<sup>9</sup> Dieses Defizit spiegelt sich auch in der Bildung der Erwachsenen wieder: zwei Drittel der 860 Millionen Analphabeten weltweit sind Frauen.

Um festzustellen, wie viele Kinder derzeit nicht zur Schule gehen, obwohl sie im schulpflichtigen Alter sind, wird der „net enrolment ratio“ (NER) verwendet. Durch ihn wird die Anzahl der die Schule besuchenden Kinder einer bestimmten Altersgruppe ins Verhältnis zur Zahl der schulpflichtigen Kinder dieses Jahrgangs gesetzt. Grundsätzlich hat sich die Einschulungsrate seit dem Jahr 1990 weltweit um durchschnittlich 8,7% erhöht. In vielen afrikanischen Staaten liegt der NER jedoch immer noch zwischen 60% und 80%. In 14 Ländern dieser Region gehen weniger als 60% der schulpflichtigen Kinder zur Schule. In diesen Regionen stieg die Einschulung von Mädchen proportional schneller an als die der Jungen. Trotz dieser Entwicklung und einer Vielzahl an Programmen zur Abschaffung von Diskriminierung von Mädchen in der Bildung haben Mädchen in vielen Ländern immer noch schlechtere Möglichkeiten, die Schule zu besuchen, als Jungen.

<sup>6</sup> World Declaration on Education for All, in: World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs, Jomtien, Thailand, 5-9 March 1990, 2000, auch einzusehen unter [www2.unesco.org/wef/enconf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtm](http://www2.unesco.org/wef/enconf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtm) (6. Juli 2004).

<sup>7</sup> Einzusehen unter [www2.unesco.org/wef/enconf/dakfram.shtm](http://www2.unesco.org/wef/enconf/dakfram.shtm) (4. Juli 2004).

<sup>8</sup> UN-Dok. A/RES/55/2, Nr. 19, einzusehen unter [www.un.org/millennium/summit.htm](http://www.un.org/millennium/summit.htm) (6. Juli 2004), deutsche Übersetzung abgedruckt in: Vereinte Nationen 2000, S. 190ff.

<sup>9</sup> Diese und die folgenden Angaben wurden dem EFA-Bericht (Fn. 1) entnommen.

### 1. Parität

Einen meßbaren Anhaltspunkt für die Entwicklung in den einzelnen Ländern bietet der Gender Parity Index (GPI), der die Parität bezeichnet, welche von allen Ländern innerhalb der Grund- und weiterführenden Schulen bis 2005 erreicht sein sollte. Parität im Sinne der Zielvorgaben ist eine ausschließlich numerische Gleichheit der Geschlechter. Sie ist dann erreicht, wenn dieselben Anteile von Jungen und Mädchen (proportional zu ihrem Anteil an der Bevölkerung) eingeschult werden und sowohl die Grund- als auch die weiterführende Schule abschließen.

Der GPI wird anhand des Anteils von Mädchen und Jungen bezüglich eines beliebigen Indikators (hier der Schulzugang und -abschluß) errechnet, wobei ein Index von eins die Parität darstellt, ein Index von weniger als eins eine Ungleichheit zulasten der Mädchen und ein Index größer als eins eine Ungleichheit zulasten der Jungen. Das bis 2005 zu erreichende Ziel wird als erfüllt angesehen, wenn der Index zwischen 0,97 und 1,03 liegt. Der Welt-GPI liegt bei 0,93.

In den Ländern, in denen die numerische Ungleichheit am größten ist (Tschad, Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Mali, Niger und Pakistan) liegt der GPI bei weniger als 0,75, d.h. daß Mädchen eine um 25% geringere Möglichkeit haben, die Schule zu besuchen. In 14 Ländern, vor allem in Afrika südlich der Sahara, aber auch in Indien, der Demokratischen Volksrepublik Laos und dem Sudan, ist der GPI zwischen 0,80 und 0,90 angesiedelt. Generell läßt sich sagen, daß die Länder mit den niedrigsten GPI-Werten ebenfalls zu den ökonomisch schwächsten Ländern der Welt gehören, teilweise mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als einem Dollar pro Tag.<sup>10</sup>

Insgesamt haben 52 von 128<sup>11</sup> Staaten die Ziele für 2005 und 2015 schon erreicht oder

werden sie sehr wahrscheinlich erreichen. 22 Staaten werden Parität nicht bis zum Jahr 2005, jedoch bis 2015 verwirklichen. 54 Staaten werden auch dieses Ziel nicht realisieren. Zu diesen letztgenannten Fällen zählen vor allem Staaten in Afrika, die südlich der Sahara liegen, Länder in Ostasien, dem pazifischen Gebiet und arabische Staaten.

Die tatsächliche Gleichheit von Mädchen und Jungen in bezug auf den Bildungszugang, welche bis 2015 erreicht werden soll, ist nicht sehr einfach zu errechnen. Eine vollkommene Gleichheit besteht dann, wenn Mädchen und Jungen die gleichen Möglichkeiten geboten werden, die Schule zu besuchen sowie am Unterricht teilzunehmen, ohne daß eine im Curriculum festgelegte oder durch die Lehrkraft vorgenommene besondere geschlechtsspezifische Behandlung besteht.

### 2. Qualität der Bildung

Der Zugang zu Bildung kann nur dann zu dem Ziel führen, Kinder auf ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben vorzubereiten, wenn die Qualität der Bildung diesem Ziel angemessen ist. Die Bildungsqualität wird momentan anhand von verschiedenen Indikatoren gemessen: Die Anzahl von Schülern pro Lehrkraft, die Ausbildung der Lehrkräfte, die Höhe der öffentlichen Ausgaben für Bildung sowie die Anzahl der Schulkinder, die die fünfte Klasse erfolgreich abschließen.

So läßt beispielsweise eine Anzahl von durchschnittlich 40 bis 46 Schülern pro Lehrkraft in der Region Afrikas südlich der Sahara auf ein Umfeld schließen, welches der Qualität der Bildung nicht zuträglich ist. Teilweise werden dort bis zu 70 Kinder von einer Lehrkraft unterrichtet. Die Schwankungen innerhalb eines Landes können diesbezüglich jedoch enorm sein.

In einigen Entwicklungsländern erhalten die Hälfte der Lehrkräfte keine pädagogische Ausbildung, in manchen Ländern Asiens und der Pazifikregion sind es über ein Drittel. Auch gibt es Anzeichen dafür,

<sup>10</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 6.

<sup>11</sup> Bei Abschluß des EFA-Berichts lagen nur für 128 Staaten ausreichende Daten vor.

daß in vielen Ländern eine Vielzahl von schlecht ausgebildeten und billigen Arbeitskräften eingesetzt wird anstelle von weniger, dafür aber höher qualifizierten Lehrkräften.

Die öffentlichen Ausgaben für Bildung weltweit liegen zwischen 3,4% und 5,7% des nationalen Einkommens, für die Grundschulbildung werden zwischen 1,1% und 2,2% ausgegeben.

In den OECD-Staaten sowie in weiteren Industrienationen ist die weiterführende Beschulung für nahezu jedes Kind gewährleistet. In vielen Entwicklungsländern jedoch besuchen nur 30% der Kinder nach der Grundschule eine weiterführende Schule (in insgesamt 26 Staaten, davon 19 in Afrika südlich der Sahara). In Lateinamerika und den arabischen Staaten liegt die Beschulung in bezug auf weiterführende Schulen bei über 70%.

### III. Gründe für die Benachteiligung von Mädchen

Der EFA-Bericht unterscheidet zwischen Diskriminierungsgründen bezüglich des Bildungszugangs und Diskriminierungsgründen während des Schulbesuchs.

#### 1. Bildungszugang

Ein allgemeines Hindernis für Kinder, eine Schule besuchen zu können, liegt nicht selten in der Tatsache begründet, daß Kinder einen Beitrag zur finanziellen Versorgung der Familie leisten müssen. Neuesten Berechnungen zufolge sind 18% aller Kinder zwischen fünf und vierzehn Jahren ökonomisch aktiv.<sup>12</sup> Diese Anzahl von 211 Millionen Kindern weltweit erfaßt aber noch nicht die Kinder, die z.B. im Haushalt für ihre Eltern arbeiten. Mädchen werden häufiger im Haushalt in Anspruch genommen als Jungen<sup>13</sup> (so arbeiten zehnjäh-

rige Mädchen in Nepal und Bangladesch oft zehn Stunden pro Tag im Haushalt). Eine finanziell schlechte Lage der Familie hindert oftmals vor allem die Mädchen, eine Schule zu besuchen.

Erschwerend kommt hinzu, daß in patriarchalisch geprägten Kulturen oftmals der Vater entscheidet, welches Kind zur Schule geht. Ein Schulbesuch der Jungen bedeutet lediglich finanziellen Ausfall, während beim Schulbesuch eines Mädchens zusätzlich zum finanziellen Ausfall auch die Hilfe im Haushalt wegfiel.<sup>14</sup>

Zudem ist ein unentgeltlicher Besuch der Grundstufe zwar völkerrechtlich vorgeschrieben,<sup>15</sup> häufig müssen Eltern aber Bücher, Schuluniformen und Verpflegung bezahlen, so daß sich Familien tatsächlich nicht in der Lage befinden, allen Kindern einen Schulbesuch zu ermöglichen.<sup>16</sup>

Auch eine frühe Heirat der Mädchen kann dazu führen, daß die Töchter nicht zur Schule geschickt werden.<sup>17</sup> Hier muß man allerdings zwischen verschiedenen Traditionen unterscheiden: Ist die Hochzeit mit einem Brautpreis verbunden, so kann eine gute Bildung der Tochter einen höheren Preis oder die Hochzeit mit einem Mann aus einer höheren Schicht bedeuten, was teilweise durchaus zur besseren Ausbildung der Tochter führt. Wird jedoch traditionell eine Mitgift durch die Braut in die Ehe eingebracht, so verschlechtern sich die Chancen für Mädchen, zur Schule gehen zu können, da eine gute Hochzeit oft als wichtiger angesehen wird als ihre gute Ausbildung.

Eng verbunden mit diesem Problem ist auch die Tatsache, daß in vielen Kulturtraditionen die Töchter nach der Hochzeit in

---

Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara, Berlin 2001, S. 436.

<sup>12</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 13.

<sup>13</sup> Siehe dazu in bezug auf Afrika südlich der Sahara: *Obasi Okafor-Obasi*, Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer

<sup>14</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 13.

<sup>15</sup> Siehe Art. 13 Abs. 2 lit. a Sozialpakt, Art. 28 Abs. 1 lit. a Kinderrechtsübereinkommen. Vgl. auch Art. 26 Abs. 1 Satz 2 AEMR.

<sup>16</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 14.

<sup>17</sup> *Okafor-Obasi* (Fn. 13), S. 272ff. und S. 436f.

eine andere Familie übergehen, während die Söhne in ihrer Familie bleiben und später die Eltern versorgen. Eine gute Ausbildung des Sohnes ist somit für die Eltern aus Gründen der Altersvorsorge wichtiger.<sup>18</sup> Hinzu kommen häufig schlechte Berufschancen für Frauen, so daß eine Investition in die Bildung der Töchter den Eltern sinnlos erscheinen kann.

Ein weiterer Grund für Eltern, ihre Töchter nicht zur Schule zu schicken liegt in der Sorge begründet, daß der Schulweg als zu lang oder zu gefährlich erachtet wird. Auch der Aufenthalt in der Schule selbst wird oftmals als nicht sicher betrachtet. Da Töchter diesen vermeintlichen Gefahren mehr ausgesetzt sein sollen, werden nur die Söhne in die Schule geschickt.<sup>19</sup>

## 2. Diskriminierung im Unterricht

Auch innerhalb des Schulunterrichts werden Mädchen häufig schlechter gestellt als Jungen. Sie müssen beispielsweise die Klassenräume reinigen oder Wasser holen.<sup>20</sup> Eine solche Diskriminierung wird unterstützt durch die Tatsache, daß vor allem in ländlich gelegenen Schulen kaum Lehrerinnen beschäftigt werden. So sind beispielsweise 90% des indischen Lehrpersonals in kleinen Schulen männlich.<sup>21</sup> Auch macht ein fehlendes Problembewußtsein für Belästigungen von Mädchen Schulen zu unsicheren Orten für Schülerinnen. Desweiteren beeinträchtigen schlechte Ausstattungen sanitärer Anlagen Mädchen mehr als Jungen.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Okafor-Obasi (Fn. 13), S. 437.

<sup>19</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 14.

<sup>20</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 15, so bereits auch UNICEF, *Das Recht auf Bildung. Zur Situation der Kinder in der Welt*, hrsg. vom Deutschen Komitee für UNICEF, 1999, S. 80.

<sup>21</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 15f.

<sup>22</sup> UNICEF (Fn. 20), S. 80.

## IV. Von der UNESCO aufgezeigte Lösungsmöglichkeiten

Der Staat spielt laut des EFA-Berichts eine wichtige Rolle in dreierlei Hinsicht: Erstens muß er durch legislative und politische Maßnahmen das Umfeld schaffen, welches eine Förderung der Bildung für Mädchen und Frauen ermöglicht. Zweitens muß durch den Staat eine Umverteilung der Ressourcen stattfinden, und drittens müssen Reformen geschaffen werden, welche auf die gegenwärtige Situation von Mädchen und Frauen reagieren.<sup>23</sup>

Legislative Maßnahmen, die von verschiedenen Staaten bereits vorgenommen wurden, sind beispielsweise die gesetzliche Durchsetzung der Schulpflicht oder ein festgelegtes Mindestheiratsalter. Sie sind jedoch nicht ausreichend, um eine tatsächliche Gleichheit für Mädchen und Jungen herzustellen.<sup>24</sup> Daher dürfen darüber hinausgehende Maßnahmen nicht vernachlässigt werden, die mehr als bloße gesetzliche Regelungen die Ursachen bekämpfen, welche dafür verantwortlich sind, daß Mädchen seltener die Schule besuchen als Jungen.

Zu diesen Maßnahmen zählen beispielsweise die Eliminierung des Anreizes für Kinderarbeit, indem „Entschädigungszahlungen“ an die Eltern ausgegeben werden, wenn ihr Kind statt zu arbeiten zur Schule geht. Hier erweist sich laut EFA-Bericht ein

<sup>23</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 18; für eine detaillierte Analyse von nationalen und internationalen Maßnahmen zur Unterstützung von Mädchen und Frauen im Bildungssektor siehe: *Margaret E. Galey, Women and Education*, in: Kelly D. Askin/Dorean M. Koenig (Hrsg.), *Women and International Human Rights Law*, Bd. 1, 1999, S. 403-439 (S. 413ff.).

<sup>24</sup> So auch der Frauenrechtsausschuß in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 vom Januar 2004 (General Recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures), UN-Dok. CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, Nr. 8, auch einzusehen unter [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm) (4. Juli 2004).

einfaches Verbot der Kinderarbeit oft nicht als wirksam genug, da Eltern finanziell keine andere Möglichkeit sehen, als ihre Kinder zu Mitversorgern der Familie zu machen.<sup>25</sup> Auch werden durch ein gesetzliches Verbot diejenigen Mädchen nicht erfaßt, welche im Haushalt arbeiten müssen. Für sie erwiese sich eine Zahlung an die Eltern als Einstiegsmöglichkeit, eine Schule zu besuchen. So wurden in Brasilien mit Hilfe des Programms „Brazil's Bolsa-Escola“ eine hohe Anzahl von Kindern wieder oder erstmals in den Schulalltag eingegliedert, indem den Eltern ein finanzieller Ersatz für die nun fehlende Arbeitskraft des Kindes gewährt wurde (tatsächlich wurde das Geld direkt an die Mütter gezahlt).<sup>26</sup> Obwohl dieser Ersatz nicht der vollen Höhe der Arbeitsleistung des Kindes entsprach, war für viele Eltern die Möglichkeit, ihre Kinder ausbilden zu lassen, wichtiger, als eine vollständige Kompensation der fehlenden Arbeitskraft. Auch eine Motivationskampagne der M.-Venkatarangaiya-Stiftung in Indien, die ohne Ausgleichszahlung auskam, war sehr erfolgreich.<sup>27</sup>

Ein großer Schritt in Richtung Bildungszugang für Mädchen wäre darin zu sehen, die tatsächlichen Kosten, die für die Eltern anfallen, zu mindern. So konnte nach dem EFA-Bericht erfolgreich Mädchen der Schulbesuch ermöglicht werden, indem besondere Stipendien angeboten wurden. Auch die Übernahme der Kosten für Bücher und Kleidung, sowie das Angebot eines Mittagessens können Eltern davon überzeugen, nicht nur ihre Söhne, sondern auch die Töchter zur Schule zu schicken.<sup>28</sup>

Für die Gleichberechtigung im Unterricht ist es notwendig, Weiterbildungsprogramme für Lehrkräfte ins Leben zu rufen, um sie für eventuelle Probleme zu sensibilisieren. Die Einstellung von mehr Lehre-

rinnen könnte ebenfalls zur Problemlösung beitragen. Hier besteht jedoch oftmals die Schwierigkeit, daß sich die Schulen in entlegenen Gebieten befinden, und die Einstellung mit einem Umzug verbunden ist, welcher für alleinstehende Frauen in vielen Kulturen nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist.<sup>29</sup>

## V. Wie verhält sich Deutschland?

### 1. *Situation in Deutschland*

Der GPI in Deutschland liegt bei 0,99. Damit wurde in Deutschland das Ziel der Parität bereits erreicht. Trotzdem gibt es immer wieder Klagen von Nichtregierungsorganisationen, wie z.B. terre des hommes<sup>30</sup>, die vor allem die Situation für Flüchtlingskinder in Deutschland kritisieren. Unter Mißachtung der UN-Kinderrechtskonvention würden diesen Kindern nicht dieselben Rechte wie den einheimischen Kindern zugestanden.<sup>31</sup> Kritikpunkt ist vor allem die Tatsache, daß für viele Flüchtlingskinder in den meisten Ländern Deutschlands keine Schulpflicht besteht.

Lediglich in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein besteht die uneingeschränkte Pflicht für alle Flüchtlings- und Asylbewerberkinder, die Schule zu besuchen. In den übrigen Bundesländern wird eine Unterscheidung anhand des Aufenthaltsstatus der Betroffenen unternommen.<sup>32</sup> Die Grenzen sind nicht einheitlich, doch in den meisten Fällen besteht für ein Flüchtlingskind

<sup>25</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 18.

<sup>26</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 19.

<sup>27</sup> UNICEF (Fn. 20), S. 78.

<sup>28</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 19.

<sup>29</sup> EFA-Bericht (Fn. 1), S. 20.

<sup>30</sup> Siehe [www.oneworldweb.de/tdh/themen/fluechtlingskinder.html](http://www.oneworldweb.de/tdh/themen/fluechtlingskinder.html) (4. Juli 2004).

<sup>31</sup> Siehe dazu auch *Christine Langenfeld*, Rechte vorübergehend aufgenommener und geduldeter Flüchtlinge, in: Kay Hailbronner/Eckart Klein (Hrsg.), *Flüchtlinge – Menschenrechte – Staatsangehörigkeit*, 2002, S. 201-221 (S. 213).

<sup>32</sup> Für eine ausführliche Übersicht siehe: *Christine Langenfeld*, *Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten: eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland*, 2001, S. 45ff.

nur dann Schulpflicht, wenn es über einen Aufenthaltstitel nach §§ 15, 27 oder 30 Ausländergesetz<sup>33</sup> verfügt.<sup>34</sup> Oftmals wird auch auf die voraussichtliche Dauer des Aufenthalts in der Bundesrepublik abgestellt.<sup>35</sup>

Lediglich ein Schulrecht besteht in den meisten Ländern dann, wenn das Kind in einer zentralen Aufnahmeeinrichtung untergebracht ist.<sup>36</sup> Auch ein laufendes Asylverfahren kann die Schulpflicht einschränken.<sup>37</sup> In Sachsen und Sachsen-Anhalt besteht keinerlei Schulpflicht für minderjährige Asylbewerber bzw. Kinder von Asylbewerbern.

Die Schulgesetze vieler Länder erschweren den Kindern von Asylbewerbern bzw. minderjährigen Asylbewerbern den Bildungszugang enorm. Eine fehlende Schulpflicht für Flüchtlingskinder kann weiterhin auch in Deutschland dazu führen, daß aufgrund von traditionellen Erwägungen Mädchen nicht in die Schule geschickt werden. Die momentanen Regelungen vieler Bundesländer stellen somit ein Hindernis für Mädchen auf dem Weg zu Gleichheit in bezug auf den Bildungszugang dar.

<sup>33</sup> Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG) vom 9. Juli 1990, zuletzt geändert am 23. Juli 2004. Das Ausländergesetz wird am 1. Januar 2005 durch das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG), BGBl. 2004 I, S. 1950, abgelöst.

<sup>34</sup> Mit der schulischen Integration von Kindern mit einem solchen Aufenthaltstitel befaßt sich *Stefanie Schmahl*, Integration of foreign students in the German school system, in: *The International Journal of Children's Rights* 2001, S. 285-311.

<sup>35</sup> In Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland besteht Schulpflicht für Kinder, die auf voraussichtlich längere Frist in Deutschland gemäß §§ 51, 53, 54 AuslG geduldet werden.

<sup>36</sup> So in Bayern, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen.

<sup>37</sup> So z.B. in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.

## 2. Unterstützung anderer Staaten

Nach dem EFA-Bericht wendet Deutschland immer weniger finanzielle Hilfe für die Erreichung der EFA-Ziele in anderen Staaten auf. So sank die finanzielle Unterstützung für Grundschulbildung in Entwicklungsländern in den letzten Jahren sowohl in Deutschland als auch in Österreich, der Schweiz und Skandinavien.

Der Referent für Bildungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit gibt auf Nachfrage an,<sup>38</sup> daß „das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Aufbau und die Reform des Bildungswesens in Entwicklungsländern mit einem umfassenden Förderansatz unterstützt: im Jahre 2002 entfielen von den insgesamt aus dem Haushalt des BMZ zugesagten 215 Mio. € für die Bildungsförderung mit 66 Mio. € bzw. 68 Mio. € jeweils ca. ein Drittel auf die Förderung der Grundbildung und der beruflichen Bildung. Die Unterstützung bei umfassenden Systemreformen, der Bildungspolitik und der Bildungsverwaltung hatte mit 43 Mio. € einen Anteil von 20%.“

Hierbei wird zwar nicht gesondert auf die Förderung von Bildungschancen für Mädchen abgestellt, doch „die Situation von Mädchen und jungen Frauen wird als Querschnittsthema bei allen Fördermaßnahmen im Bereich der Bildung, insbesondere bei der Grundbildung, berücksichtigt.“

Auch finden sich hierin die Lösungsansätze wieder, welche vom EFA-Bericht bereits herausgefiltert wurden: „Unter pragmatischen Gesichtspunkten haben sich die Ausstattung von Schulen mit adäquaten sanitären Einrichtungen, Nahrungsmittelhilfe oder etwa die Schaffung von Wohngelegenheiten für Lehrerinnen in ländlichen Gegenden als hilfreich erwiesen, um den Schulbesuch junger Mädchen attraktiver und sicherer zu gestalten. [...] Und

<sup>38</sup> Antwort des Referenten für Bildungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit, BMZ Referat 311 (Gesundheit; Bildung; Bevölkerungspolitik), Dr. *Stefan Lock*, vom 21. Juni 2004 in Form einer E-Mail auf die Frage der Autorin, wie die Bundesregierung die Bildungschancen für Mädchen in Entwicklungsländern im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Weltbildungsgipfels in Dakar fördert.

*es gibt auch weiterhin - u.a. in der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen sowie multilateralen Organisationen - gezielte Einzelmaßnahmen für Mädchenbildung. Auch damit wollen wir dazu beitragen, die Einschulungsraten von Mädchen und ihren Schulerfolg zu verbessern.“*

## **VI. Zusammenfassung und Ausblick**

Über 40% aller Länder werden die in Dakar festgelegten Ziele nicht bis 2015 erreichen. Um zügige Fortschritte zu gewährleisten, muß der Staat in die Verantwortung genommen werden, wobei ganzheitliche Ansätze gefragt sind. Legislative Maßnahmen versprechen keinen ausreichenden Erfolg. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt nach eigenen Angaben viele Länder in ihren umfassenden Initiativen. Doch die finanzielle Unterstützung muß wieder aufgestockt werden.

Auch im eigenen Land bleibt hinsichtlich der Schulpflicht für Flüchtlingskinder einiges zu tun. So wurde in Nordrhein-Westfalen ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, welcher vorsieht, daß die Schulpflicht für Flüchtlingskinder dann gelten soll, sobald sie einer Gemeinde zugewiesen sind und ihr Aufenthalt gestattet ist.<sup>39</sup> Dies bedeutet zwar eine Verbesserung gegenüber der früheren Regelung, eine Einschränkung bleibt jedoch bestehen. Im letzten Jahr scheiterte ein von der Unions-Staatsregierung in Thüringen vorgebrachter Gesetzesentwurf, welcher die Schulpflicht für Flüchtlingskinder etablieren wollte, an der Gegenwehr der CDU-Landtagsfraktion.<sup>40</sup> Diese Beispiele zeigen deutlich, daß es noch an einem Bewußtsein in Deutschland fehlt, allen Kindern uneingeschränkt den Besuch der Schule zu ermöglichen.

---

<sup>39</sup> Siehe Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 5. Mai 2004, LT-Drucksache NRW 13/5394.

<sup>40</sup> Der noch im ursprünglichen Gesetzesentwurf (LT-Drucksache TH 3/2693 vom 5. September 2002) vorgesehene Satz 2 des § 17 über die Schulpflicht von Flüchtlingskindern wurde gestrichen, das Thüringer Schulgesetz vom 30. April 2003 (GVBl. für den Freistaat Thüringen 2003, Nr. 7, S. 238ff.) wurde ohne eine Neuregelung in diesem Bereich verabschiedet.

## Stichwort

### Die Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. November 2003

#### I. Einleitung

Um Staatsangehörige von Nicht-EU-Mitgliedstaaten (Drittstaatsangehörige) besser in die Gemeinschaft zu integrieren, werden auch gesetzliche Regelungen benötigt, die den Status und die Rechte derjenigen Personen festlegen, welche sich nicht nur temporär im Gemeinschaftsgebiet aufhalten, sondern schon eine ganze Weile hier leben und arbeiten.

In der vom Rat erlassenen Richtlinie 2003/109/EG<sup>1</sup>, nachfolgend „Long-term-residents“-Richtlinie (LTR-RL) genannt, ist nun das Bemühen zu sehen, dieser Notwendigkeit nachzukommen. Sie kann als ein weiterer wichtiger Baustein bei der Integration von Drittstaatsangehörigen angesehen werden, wobei schon jetzt zu erkennen ist, daß ihr im Rahmen des von der Gemeinschaft in jüngster Zeit forcierten umfassenden Migrationskonzeptes neben den flankierenden Richtlinien über Reisefreiheit, Familienzusammenführung, Familiennachzug sowie Rückführung eine besondere Bedeutung zukommen wird.

#### II. Gegenwärtiger Stand, Entstehungsgeschichte

Eingedenk der Tatsache, daß das nationale Recht der Mitgliedstaaten den Aufenthaltsstatus der Drittstaatsangehörigen sehr unterschiedlich regelt,<sup>2</sup> und ihnen bislang nur ein nicht über ein Schengen-Besuchervisum hinausgehendes Aufenthaltsrecht in anderen Mitgliedstaaten gewährt wird, erkannte der Rat schon 1996 den Bedarf nach einer diesbezüglichen doppelten Harmonisierung.<sup>3</sup> Auch rein rechtlich schien eine Erneuerung geboten, denn beim Gros der menschenrechtlichen Gewährleistungen macht die neue Grundrechtecharta der Europäischen Union keinen Unterschied mehr zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen. So legte die Kommission im Jahre 2001 den Entwurf für die Richtlinie vor,<sup>4</sup> welcher Ende 2003 vom Rat auf der Grundlage der Art. 63 Nr. 3 und 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verabschiedet wurde.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl.-EU L 16 v. 23. Januar 2004, S. 44, auch abrufbar unter [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/L\\_016/L\\_01620040123de00440053.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/L_016/L_01620040123de00440053.pdf) (zuletzt besucht am 12. Oktober 2004).

<sup>2</sup> Dazu näher K. Groenendijk/E. Guild/R. Barzilay, *The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union*, April 2000 (Studie des Centre for Migration Law, University of Nijmegen, Niederlande, im Auftrag der Europäischen Kommission), abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/groenendijk\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/groenendijk_report_en.pdf) (12. Oktober 2004).

<sup>3</sup> Entschließung des Rates vom 4. März 1996 über die Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf Dauer aufhältig sind, ABl.-EG C 80 vom 18. März 1996, S. 2.

<sup>4</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen v. 13. März 2001, KOM(2001) 127 endg. - 2001/0074(CNS), ABl.-EG C 240 E vom 28. August 2001, S. 79.

### III. Wesentlicher Inhalt der Richtlinie

**1.) Statusgewährung:** Anknüpfungspunkt für die durch die LTR-RL forcierten Rechte stellt hierbei zunächst der in dem jeweiligen Mitgliedstaat zu erwerbende Status als langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger, sogenannter „Long-term-resident“ (nachfolgend LTR) dar.

Antragsberechtigt in dem jeweiligen Mitgliedstaat wird hierbei derjenige sein, der sich schon seit insgesamt 5 Jahren ununterbrochen und rechtmäßig in dem Land aufgehalten hat (Art. 4 Abs. 1). Hierbei sind Fehlzeiten bis sechs, maximal zehn Monate grundsätzlich unbeachtlich, darüber hinausgehende Zeiten der Abwesenheit können nach Art. 4 Abs. 3 und 4 LTR-RL geduldet werden, sind aber nicht anrechnungsfähig. Des weiteren hat der Betroffene den Nachweis zu erbringen, daß er über feste und ausreichende Einkünfte für sich und seine Familienangehörigen verfügt und im Besitz einer sämtliche Risiken abdeckenden Krankenversicherung ist, Art. 5 Abs. 1. Auch können Integrationsmaßnahmen wie etwa Sprachkurse verordnet werden.

Ausdrücklich von der LTR-RL ausgenommene Personengruppen sind in Art. 3 aufgezählt, zu nennen sind vor allem Studenten oder Berufsschüler sowie anerkannte Flüchtlinge als auch Personen, die den Flüchtlingsstatus beantragen.

Wird dem Antrag stattgegeben, so soll dem Drittstaatsangehörigen der Status eines LTR eingeräumt werden und er einen entsprechenden langfristigen Aufenthaltstitel bekommen. Der Status wird vorbehaltlich eines Entzuges nach Art. 9 dauerhaft sein, unbeschadet der Tatsache, daß der nach Art. 8 Abs. 2 ausgestellte förmliche Aufenthaltstitel nach 5 Jahren ausläuft und verlängert werden muß.

**2.) Gewährleistungen:** Ist dem Drittstaatsangehörigen der Status eines LTR verliehen worden, so fordert die Richtlinie eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen etwa in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Sozialversorgung oder der nationalen Freizügigkeit ein. Darüber hinaus soll er gegenüber Ausweisungen einen erhöhten Schutz genießen.

Hervorstechend ist aber in erster Linie das verstärkte Wanderrecht im übrigen Gemeinschaftsgebiet gemäß Art. 14 für Zwecke der Beschäftigung, der Ausbildung oder sonstiger Zwecke. Da der Status des LTR nur für den ausstellenden Staat gilt, wird der Zweitstaat dem LTR einen verlängerbaren Aufenthaltstitel, gegebenenfalls auch für seine Familienangehörigen ausstellen, Art. 16. Dieser Titel gilt befristet, ist aber verlängerbar, Art. 19 Abs. 2.

Auch wird dem LTR im Zweitstaat eine fast adäquate Gleichbehandlung wie im ausstellenden Mitgliedstaat gewährt. Entzieht der Zweitstaat dem LTR diesen Aufenthaltstitel unter den Voraussetzungen von Art. 22 Abs. 1 dann doch einmal, so ergibt sich daraus für den Erststaat ein Rückholgebot des Drittstaatsangehörigen.

Wer bereits als LTR anerkannt ist, soll diesen Status auch im Zweitstaat beantragen können, wenn dort seinerseits die obengenannten Gewährleistungsvoraussetzungen vorliegen, verliert jedoch dann diesen Status im ersten Mitgliedstaat.

Abgerundet wird die an die Mitgliedstaaten gerichtete LTR-RL durch vorgesehene Verfahren zur prozessualen Sicherung der in der RL vorgesehenen Rechte etwa bei Statusverweigerung, -entzug oder Ausweisung.

**3.) Sicherheitspolitische Korrektive:** Notwendig zu erwähnen und bemerkenswert unter dem Eindruck des Ringens um ein deutsches Zuwanderungsgesetz, welches z.T. ja mehr als „Sicherheitsgesetz“ angesehen wird,<sup>5</sup> ist die Tatsache, daß der Begriff der Gefahr für die öf-

<sup>5</sup> So etwa *Heribert Prantl*, Ein Gesetz mit umgedrehten Vorzeichen, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 18. Juni 2004, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/682/33649> (12. Oktober 2004).

fentliche Sicherheit und Ordnung im Vergleich zum Kommissionsentwurf deutlich an Gewicht zugenommen hat. Mittlerweile stellt er das bestimmende Element sowohl bei Statuserteilung, -aufrechterhaltung, -entzug und Ausweisung dar. So ist sogar vorgesehen, daß bei einem schwerwiegenden Verstoß der zweite Mitgliedstaat anstatt einer Rücküberführung sogar die Ausweisung aus der Union betreiben kann, Art. 22. Auch ist die sogenannte Nicht-Diskriminierungsklausel des ehemaligen Art. 4 des Richtlinienentwurfes weggefallen.

## VI. Schlußbemerkungen

Diese Richtlinie stellt aus gutem Grund keinen Maximalkatalog auf; dem betreffenden Mitgliedstaat bleibt es somit selbstverständlich vorbehalten, abweichende, günstigere Regelungen zu treffen. Dies gilt aber wohlgedenkt nur bezüglich ihres jeweiligen Hoheitsgebiets, da ansonsten die den Zweitstaat betreffenden Bestimmungen unterlaufen werden könnten. Die Umsetzung der Richtlinie soll bis zum 23. Januar 2006 erfolgen.

Abschließend und wertend anzumerken bleibt aber, daß die LTR-RL zu einem eventuellen Wahlrecht schweigt,<sup>6</sup> und daß der insofern noch weitergehende Kommissionsentwurf in einigen Punkten vom Rat leider nicht umgesetzt wurde. Auch steht die gesamte Richtlinie unter dem Manko, daß Irland, Großbritannien und Dänemark ob ihres in diesen Fragen bestehenden Sonderstatus der Richtlinie noch immer nicht unterliegen.<sup>7</sup>

Dennoch läßt sich sagen, daß die LTR-RL als ein richtungsweisender Schritt hin zu einer Verstärkung des Rechtes der Drittstaatsangehörigen anzusehen ist, wenngleich der Prozeß damit noch keinesfalls abgeschlossen sein darf, mithin in nächster Zeit auch noch eine befriedigende Lösung für die sich momentan illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefunden werden muß.

### Literaturhinweise:

*Kay Hailbronner*, Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union, in: ZAR 2002, S. 83-89.

*Kay Hailbronner*, Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, in: ZAR 2004, S. 163-168.

*Christoph Hauschild*, Neues Europäisches Einwanderungsrecht: Das Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen, in: ZAR 2003, S. 350-353.

*Oliver Wolff*

<sup>6</sup> Vgl. anderslautend „ZAR-Dokumentation: Europäischer Rat in Tampere“, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: ZAR 1999, S. 284-287 (S. 286, Nr. 21).

<sup>7</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ v. 17. Oktober 2001, ABl.-EG C 36 v. 8. Februar 2002, S. 59-62 (S. 62, Nr. 5.2).

## Stichwort

### Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Rechte, die sich für den Schutz von Minderheiten in Europa fruchtbar machen lassen, finden sich zum Teil im zentralen Menschenrechtsdokument Europas, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Konvention hat seit ihrem Inkrafttreten am 3. September 1953 keine minderheitenrelevante Aktualisierung (durch ein weiteres Protokoll) erfahren.

Jedoch hat die Ausgestaltung des Verhältnisses von Mehrheit zu Minderheit nach dem Ende des Kalten Krieges, dem Auseinanderfallen der Sowjetunion und Jugoslawiens in Europa an Aktualität gewonnen.<sup>1</sup> Bis dahin verdeckte Gräben brachen durch diese Entwicklungen wieder auf. Der Minderheitenschutz befand sich wieder auf der europapolitischen Agenda.

Im Oktober 1990 empfahl die parlamentarische Versammlung des Europarates dem Ministerkomitee eine gesonderte Konvention zum Minderheitenschutz, alternativ ein minderheitenbezogenes Zusatzprotokoll zur EMRK.<sup>2</sup> Ergebnis des auf diese Empfehlung folgenden Prozesses war die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen<sup>3</sup> (im Folgenden: Charta) und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>4</sup> (im Folgenden: Übereinkommen). Beide Verträge stehen außerhalb der EMRK und unterliegen somit nicht der Überwachung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dies ist unter anderem deshalb der Fall, weil für einen weitergehenden Kompromiß keine Mehrheit erreicht werden konnte. Einige Staaten sahen in einem starken Minderheitenschutz eine mögliche Quelle von Desintegrationsbestrebungen. Vor allem Frankreich tat sich hier durch seine Abwehrhaltung hervor.<sup>5</sup>

#### Die Charta

Die Charta der Regional- und Minderheitensprachen trat am 1. März 1998 (für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1999) in Kraft. Bisher haben 17 Staaten die Charta ratifiziert. 13 Staaten haben die Charta unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert, darunter Frankreich, Italien und Rußland.<sup>6</sup>

#### Charakteristika der Charta

Der in fünf Abschnitte untergliederte Vertrag sieht den Schutz und die Förderung der geschichtlich gewachsenen Regional- und Minderheitensprachen Europas vor. Eine Aussage dazu, wie viele Regional- und Minderheitensprachen es gibt, existiert im Vertragstext nicht. Unter der Charta definieren die Staaten selbst, welche Sprachen sie schützen wollen.<sup>7</sup> Der

<sup>1</sup> Dieter Kugelmann, Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz, Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes, in: ARV 2001, S. 233-267 (S. 233).

<sup>2</sup> Dirk Engel, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, 2002, S. 202.

<sup>3</sup> Vom 5. November 1992, ETS Nr. 148, BGBl. 1998 II S. 1314.

<sup>4</sup> Vom 1. Februar 1995, ETS Nr. 157, BGBl. 1997 II S. 1406.

<sup>5</sup> Zum Ganzen: Engel (Fn. ), S. 203.

<sup>6</sup> Stand: 12. Oktober 2004.

<sup>7</sup> Die Bundesrepublik Deutschland bestimmte als Minderheitensprachen im Sinne der Charta Dänisch, Friesisch, Sorbisch und Romanes. Als Regionalsprache bestimmte sie Niederdeutsch; Daten abfragbar beim Vertragsbüro des Europarates unter [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

Geltungsbereich der Charta bezieht sich gem. Art. 1<sup>8</sup> aber nur auf Sprachen, die herkömmlicherweise auf dem Gebiet eines Staates von dessen Staatsbürgern, die eine zahlenmäßig kleinere Gruppe bilden als die restliche Bevölkerung, gesprochen werden. Sprachen von Zuwanderern sind ausdrücklich nicht umfaßt.

Die Charta konstituiert weder individuelle noch kollektive Rechte der Minderheitenangehörigen, sondern benennt gemeinsame Ziele und Grundsätze (Art. 7) sowie Maßnahmen zur Förderung des Gebrauchs von Regional- oder Minderheitensprachen im öffentlichen Leben. Die Ziele und Grundsätze sind für jeden Vertragsstaat verbindlich; dies gilt auch für das dort enthaltene Diskriminierungsverbot (Art. 7 Abs. 2). Bezüglich der konkreten Maßnahmen können die Vertragsparteien eine Mindestanzahl von den in der Charta genannten Maßnahmen auswählen, zu deren Umsetzung sie sich verpflichten (Art. 2 Abs. 2).

### *Überblick über die in der Charta genannten Maßnahmen (Art. 8-14)*

#### Bildung (Art. 8)

In Art. 8 der Charta sind nach ihrer Intensität der Verpflichtung abgestufte Maßnahmen zur Verbesserung der sprachenrechtlichen Situation von Nutzern staatlicher Lehreinrichtungen aufgeführt. Vom vorschulischen, über den schulischen, den universitären bis zum Bereich der Weiterbildung sind alle Angebotsformen staatlicher Lehreinrichtungen berücksichtigt.

#### Justizbehörden (Art. 9), Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienstleistungsbetriebe (Art. 10)

Die in Art. 9 genannten Maßnahmen befassen sich mit der Möglichkeit der Nutzung der Regional- oder Minderheitensprachen in zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren, sowohl im schriftlichen (Anträge, Urkunden) als auch im mündlichen Verkehr (in der Verhandlung).

Art. 10 benennt mögliche Verpflichtungen zum Gebrauch von Regional- oder Minderheitensprachen in Verwaltungsbehörden und in verwaltungsbehördlichen Verfahren.

#### Medien (Art. 11)

Die Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehsendungen, bzw. die Einrichtung und den Betrieb ganzer Sender in der Regional- und Minderheitensprache, sowie der Vertrieb von Zeitungen in der jeweiligen Sprache ist Thema des Art. 11.

#### Art. 12, 13 und 14

Art. 12 zählt, dem Schema der vorangehenden Artikel folgend, Verpflichtungen für den Bereich der kulturellen Tätigkeiten und Einrichtungen (Bibliotheken, Museen, Theater), Art. 13 für den Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Lebens (Banken, Arbeit, Krankenhäuser) auf. Art. 14 macht Vorschläge für den Bereich der Kooperation und des Austauschs mit Einrichtungen und Behörden anderer Länder. Dies gilt einschränkend nur für den Fall, daß einer Sprache eine grenzüberschreitende Dimension zukommt.

---

<sup>8</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der Charta.

### Überwachungsmechanismus

Die Unterzeichnerstaaten haben mit ihrer Ratifikation Erklärungen gegenüber dem Generalsekretär des Europarates abgegeben, in denen sie ihre Auswahl der von ihnen übernommenen Verpflichtungen auf die von ihnen anerkannten Minderheiten bekannt geben.<sup>9</sup>

Überwacht wird die Durchführung dieser Verpflichtungen von einem Sachverständigenausschuß (Art. 17), dessen Mitglieder über anerkannte Sachkenntnis auf dem Gebiet der Charta Bestimmungen verfügen. Grundlage der Überwachung sind Staatenberichte, die alle drei Jahre von jedem Vertragsstaat angefertigt werden müssen (Art. 15). Hauptaufgabe des Sachverständigenausschusses ist die Prüfung der Staatenberichte und die Erarbeitung eines Berichts und einer Bewertung der von den Mitgliedsstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer Verpflichtungen. Die Sachverständigen dürfen auf Informationen von Nichtregierungsorganisationen zurückgreifen, Art. 16 Abs. 2. Der Ausschuß leitet dem Ministerkomitee seine Stellungnahme zu, welches dann die endgültigen Entscheidungen über die Bewertung der Arbeit der Vertragspartei trifft. Darüber hinaus kann es auch Empfehlungen abgeben.<sup>10</sup>

### Bewertung

Politisch betrachtet, ist die Charta kein Meilenstein, sondern ein weiterer Schritt zur Verbesserung des Minderheitenschutzes in Europa. Die Charta schlägt Maßnahmen vor, die es Angehörigen einer sprachlichen Minderheit leichter machen, ihre Sprache im öffentlichen Leben zu benutzen. Vor allem muß dem Europarat und den Vertragsstaaten der Charta zugute gehalten werden, daß sie sich zumindest um eine Weiterentwicklung des spezifischen Schutzes der Sprachen von Minderheiten bemühen. Etwas verwunderlich mutet die Möglichkeit der Auswahl von Maßnahmen durch die Staaten selbst an, doch ist dies sicherlich der Erreichung größtmöglicher Akzeptanz durch die Staaten geschuldet.<sup>11</sup>

Um so wichtiger ist eine effektive Überwachung der Verpflichtungen aus der Charta. Doch hier ist mit dem Staatenberichtsverfahren und dem Sachverständigenausschuß ein mildes Mittel gewählt worden.<sup>12</sup>

Dieses Staatenberichtsverfahren und die Reaktionen des Ausschusses sowie des Ministerkomitees darauf, finden in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Die Staatenberichte sind in der Bundesrepublik Deutschland beim Bundesministerium des Innern immerhin kostenfrei beziehbar,<sup>13</sup> jedoch wird auch darüber keine so große Öffentlichkeit erreicht, daß ein öffentlicher Druck auf Nachlässigkeiten bezüglich der Verpflichtungen entstehen würde. Minderheitenthemen betreffen vermeintlich nur einen kleinen Teil der Bevölkerung direkt, die Minderheiten selbst. Tatsächlich ist das Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit eine gesamtgesellschaftliche Frage.

Festzuhalten bleibt, daß die gesamte Charta kein besonders scharfes Schwert ist, jedoch den Weg in die richtige Richtung weist.

Jan Schubert

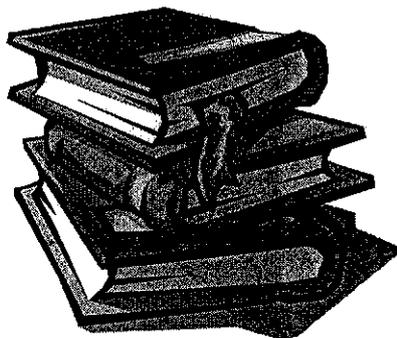
<sup>9</sup> Einsehbar beim Vertragsbüro des Europarates unter [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

<sup>10</sup> Vgl. zum Ganzen: Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, 1994, S. 160.

<sup>11</sup> Christian Scherer-Leydecker, Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen, S. 148f.

<sup>12</sup> So auch: Heintze (Fn. ), S. 185.

<sup>13</sup> Im Internet unter <http://www.bmi.bund.de> > Themen A-Z > Minderheiten > Publikationen.



## Buchbesprechungen und Buchanzeigen

**Alain de Benoist, Kritik der Menschenrechte. Warum Universalismus und Globalisierung die Freiheit bedrohen, Berlin: Junge Freiheit, 2004, ISBN: 3-929886-19-7, 10,90 €, 166 Seiten.**

Bereits in einer Reihe einflußreicher Publikationen hat der Philosoph und Publizist *Alain de Benoist*, als intellektueller Scharfmacher der französischen „Nouvelle Droite“ (Neuen Rechten) bekannt, auf fundamentale Weise Kritik an der wachsenden weltpolitischen Hegemonie westlicher Individualisierungsvorstellungen geübt. Nach zum Teil beißenden Interventionen, vor allem in den Themenbereichen internationale Politik, Terrorismus, Globalisierung und „Clash of Civilizations“, hat *de Benoist* die darin umrissene Überzeugung, daß der sich imperial gebärdende Liberalismus westlicher Industriestaaten unaufhaltsam zu einem Verlust der Verschiedenartigkeit von Völkern und Kulturen beitrage, nun auch explizit auf den philosophischen und völkerrechtlichen Menschenrechtsdiskurs angewendet.

Der kurze, einleitende Abschnitt I des Buches beginnt mit einer so provokanten wie bedenkenswerten philosophischen These: Der „abstrakte Universalismus der Menschenrechte“, so *de Benoist*, trete zwar zu Recht der neuzeitlichen Gefahr eines weltanschaulichen „Relativismus“ entgegen, demzufolge der moderne Pluralismus jegliche Entscheidung über bessere und schlechtere Lebensformen und Kulturen unmöglich mache. Dennoch gebe der Universalismus auf diese ernste relativistische Herausforderung eine gänzlich falsche, ja fatale Antwort. Statt für eine Geisteshaltung zu plädieren, die den unterschiedlichen Kulturen und Lebensformen in ihrer jeweiligen *Besonderheit* gerecht zu werden versuche, untergrabe

versuche, untergrabe der letztlich *gleichmachende* Allgemeinheitsanspruch der Menschenrechte eben jene moderne Lebensvielfalt, indem er sie auf deren kleinsten gemeinsamen Nenner zusammenschrumpfen lasse: das bloße Menschsein. Es ist diese zunächst zweifellos ernüchternd klingende These, die *de Benoist* in den vier folgenden Abschnitten des Buches erhellen möchte.

In Abschnitt II soll zunächst die historische Relativität und zugleich auch der zentrale Konstruktionsfehler der modernen Menschenrechtsidee kenntlich gemacht werden. Mit der christlichen Lehre von der menschlichen Gottesebenbildlichkeit, vor allem aber mit der aufgeklärten Vernunftmoral des 18. Jahrhunderts, hat der Begriff des „Rechts“, so *de Benoist*, eine individualistische Verengung erfahren, die dessen ursprünglichen – sprich: antiken – Sinn, gesellschaftliche Harmonie zu stiften, in Vergessenheit geraten ließ. Die moderne Idee „subjektiver“ Anspruchsrechte, denen nicht direkt auch subjektive „Pflichten“ gegenüber der Gemeinschaft korrespondieren, sei von Grund auf mit all jenen Kulturen unvereinbar, so *de Benoist* in auffälliger Übereinstimmung mit der Menschenrechtskritik von Seiten sogenannter *asiatischer Werte*, die der Gesellschaft einen prinzipiellen Vorrang vor dem Individuum einräumen.

Von der ideengeschichtlichen zur normativen Begründungsebene wechselnd, werden in Abschnitt III dann die gängigsten philosophischen Versuche zurückgewiesen, los-

gelöst von der abendländischen Genesis der Menschenrechte deren universelle, d.h. kulturübergreifende Geltung zu erweisen. Nach *de Benoist* vermögen weder der anthropologische Rückgriff auf eine menschliche „Natur“ noch der kantische Rückgriff auf die menschliche „Vernunft“, weder der naturrechtliche Bezug auf die „Menschenwürde“ noch der speziezistische Hinweis auf die „Einzigartigkeit“ menschlicher Lebewesen der Menschenrechtsidee ein gesichertes Fundament zu geben. Keine dieser argumentativen Strategien, so der Autor, könne beanspruchen, mehr als nur Glaubenssätze zu produzieren.

In Abschnitt IV werden die soziokulturellen Gefahrenpotentiale eines sich über die Relativität seiner eigenen historischen und philosophischen Wurzeln täuschenden Universalismus angedeutet. Der imperiale Charakter einer UN-Politik der Menschenrechte, so *de Benoist*, erzwingt die Nivellierung kultureller Vielfalt im Dienste einer vermeintlich guten Sache, die den Pluralismus der Menschengemeinschaft jedoch letztlich zerstöre. Am Beispiel des Einverständnisses (!) afrikanischer Frauen mit der Praxis der Klitoris-Beschneidung fragt *de Benoist*, „mit welcher Berechtigung man einen Brauch verbieten kann, der niemandem aufgezwungen wird“ (S. 78). Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, wie radikal sich der Autor als Verfechter *völkischer Andersheit* versteht. Die Akzeptanz kultureller Vielfalt erfordere eine „volle“ Anerkennung des Anderen, d.h. selbst noch die Akzeptanz solcher kultureller Praktiken, die uns, aus westlicher Sicht, abscheulich erscheinen. Eine derart umfassende Anerkennung fremder Kulturen jedoch werde durch die egalisierende Idee der Menschenrechte verhindert.

Das Buch schließt in Abschnitt V mit dem zeitdiagnostischen Versuch, dem westlichen Menschenrechtsdenken den Spiegel der eigenen gesellschaftlichen Realität vorzuhalten: der Egoismus und die Ökonomisierung spätmodernen Lebens, das unaufhaltsame Anwachsen des bürokratischen Verwaltungsapparates, die wachsende Entsolidarisierung, der Zuwachs an individu-

eller Verantwortungslosigkeit, die zunehmende Entpolitisierung der Öffentlichkeit, antidemokratische Tendenzen in der Politik, die Zunahme völkerrechtswidriger militärischer Interventionen – für all diese Phänomene will *de Benoist* den Menschenrechtsdiskurs zumindest mitverantwortlich machen. Das liest sich streckenweise provokant und anregend, an vielen Stellen jedoch schlicht abstrus. Die für *de Benoist* zentrale Behauptung etwa, daß „die Ausrufung der Menschenrechte von Anfang an in ein *antipolitisches* Weltbild eingebettet“ (S. 117, Hervorhebung von mir) gewesen sei, nur weil sie ursprünglich die Rechte von Privatpersonen gegenüber der politischen Gefahr despotischer Regierungen zu schützen trachtete, ist abwegig. Wenn man bedenkt, daß eine der drei Klassen der Menschenrechte, die *politischen Teilhaberechte* (neben den liberalen Abwehrrechten und den sozialen Menschenrechten), Chancen der Partizipation an kollektiven Selbstregierungsprozessen garantieren soll, dann ist unübersehbar, daß die Menschenrechte nicht länger so verstanden werden können, wie noch *Karl Marx* es tat, als dienten diese allein dem Schutz der bürgerlichen Privatsphäre.

Damit ist eine erste Spannung des Buches angezeigt: Einerseits wird *de Benoist* nicht müde, das moderne liberale Freiheitsideal zu attackieren, andererseits beschwört ja gerade der Untertitel des Buches eine *Bedrohung der Freiheit* durch Universalismus und Globalisierung. Wie aber kann *de Benoist* die Idee der Freiheit zugleich angreifen und retten wollen? Erst auf den letzten etwa zwanzig Seiten des Buches wird deutlich, worum es ihm geht: um eine interne Revision und grundsätzliche *Korrektur* unseres modernen Freiheitsverständnisses. An das antike Ideal „kollektiver Selbstregulierung“ anknüpfend, wäre für *de Benoist* „echte“ Freiheit nur dort realisiert, wo alle Betroffenen aktiv und gemeinsam, d.h. urdemokratisch, über ihre politischen Belange entscheiden dürften und sich dabei jeglicher Eingriffe von außen erwehren würden. Gerade dieser letzte Punkt ist es – die Forderung nach Nichteinmischung –, der

sich mit dem vermeintlichen Siegeszug der Menschenrechte nicht vertragen soll. Der universalistisch ausgerichtete Menschenrechtsdiskurs, so *de Benoist*, ebnet völkerrechtlich legitimierten Eingriffen in die souveränen Angelegenheiten einzelner Staaten und Völker den Weg und muß sich gerade deshalb, auf letztlich freiheitsvernichtende Weise, als demokratiefeindlich erweisen.

Angesichts der Vehemenz, mit der *de Benoist* diese Menschenrechtskritik betreibt, mag man sich fragen, aus welchen motivationalen Quellen sie sich speist. Man wird kaum fehlgehen, wenn man hinter dem leidenschaftlichen Plädoyer des Autors für ein radikales Mehr an Toleranz gegenüber der Vielfalt kultureller Wertvorstellungen die mit philosophischen Argumenten bloß getarnte Angst vor einer „Überfremdung“ der eigenen Kultur wirken sieht. Der Forderung, daß andere Völker über ihre inneren Angelegenheiten souverän entscheiden können sollten, korrespondiert direkt der auf die Unversehrtheit der eigenen Kultur zielende Wunsch, auch von diesen Völkern nicht belästigt zu werden. Indem das Buch diese kulturchauvinistische Erwartungshaltung mitschwingen läßt, ohne sie auch nur ein einziges Mal ausdrücklich zu machen, erweist dessen Autor sich als intellektuell unredlich. Gleichwohl sind die drei zentralen Mißverständnisse des Buches eher philosophischer Natur:

1) In seinem Furor gegen den bürgerlichen Individualismus übersieht *de Benoist*, was *Jürgen Habermas* die normative „Gleichursprünglichkeit“ von privater und öffentlicher Autonomie nennt: Allein Bürger, die private Freiheit genießen, können sich „aus freien Stücken“ gegenseitig ein Recht auf politische Teilhabe zusprechen. Umgekehrt gilt: Allein diejenigen, die zur politischen Teilhabe berechtigt sind, können sich einander jene privaten Räume zusichern, auf die das Politische keinen Zugriff haben soll. Demnach setzten sich private und politische Freiheit wechselseitig voraus. Man sollte nicht, wie *Benoist* es tut, eine gegen die andere ausspielen wollen.

2) Beinahe das gesamte Buch ist von einem unnötig konstruierten Widerspruch zwischen den Begriffen „Gleichheit“ und „Besonderheit“ durchzogen. Die These lautet: Der abstrakte Universalismus ist ein letztlich gleichmachendes Prinzip, das den hehren Anspruch der Menschenrechte, Besonderheit zu schützen, untergräbt. Dieser Widerspruch löst sich auf, wenn man erkennt – was *de Benoist* partout vermeidet –, daß es möglich ist, einen Menschen zugleich in seiner Gleichheit *und* in seiner Besonderheit anzuerkennen. Die Menschenrechte zielen auf die Anerkennung des einzelnen als eines „Gleichen unter Gleichen“, gerade *um* den vielen einzelnen Freiräume zu verschaffen, in denen sie sich als „unter diesen Gleichen noch einmal Besondere“ zu verwirklichen vermögen.

3) Daraus ergibt sich direkt auch die zweifellos zentrale Einsicht, daß der universalistische Menschenrechtsgedanke den Pluralismus nicht etwa zerstört, sondern überhaupt erst möglich machen soll. Erst die Anerkennung der Gleichheit aller Menschen durch die kodifizierten Menschenrechte bereitet einer friedlichen Koexistenz von je besonderen Weltenbürgern, deren kulturelle Wert- und Lebensvorstellungen sich durchkreuzen können, den völkerrechtlichen Boden.

Selbst wenn jedoch das Buch zugunsten provokativer Zuspitzungen streckenweise an argumentativer Tiefenschärfe verliert und damit hinter den Stand der philosophischen Menschenrechtsdiskussion zurückfällt, vermag es durchaus einen wichtigen Zweck zu erfüllen: Wer als Anhänger der universalistischen Menschenrechtsidee einem gewieften und ebenso einflußreichen Diskursgegner aus den eigenen kulturellen Reihen ins Auge sehen möchte, der sollte – und zwar unbedingt – *de Benoist* lesen.

Arnd Pollmann

**John Rawls, Das Recht der Völker, Berlin: de Gruyter, 2002, ISBN: 3-11-016935-5, 24,95 €, 285 Seiten.**

Der 2002 verstorbene Philosoph *John Rawls*, Professor an der Harvard University, gilt als der bedeutendste zeitgenössische Denker der politischen Philosophie. Seine 1971 erschienene Werk „A Theory of Justice“ (dt. „Eine Theorie der Gerechtigkeit“, 1975) gab nicht nur der philosophischen Debatte neue Impulse, sondern regte auch die Diskussion benachbarter Wissenschaften nachhaltig an. Nun ist auf Deutsch „Das Recht der Völker“ (engl. „Law of Peoples“, 1999) erschienen, in dem der Philosoph sich mit aktuellen Fragen des internationalen Rechts auseinandersetzt.<sup>1</sup>

Schon der Titel drängt dem Leser eine erste Frage auf: Warum heißt es dort „Recht der Völker“ und nicht „Völkerrecht“? Worin besteht der Unterschied, wenn es denn einen gibt, und was erhofft sich der Philosoph von dieser semantischen Spitzfindigkeit? *Rawls* begründet seine Titelwahl gleich in der Vorrede. Das herkömmliche Völkerrecht ist ein Recht der Staaten: von Staaten und für Staaten. Es ist daher vor allem von den „Interessen“ der Staaten und dem Prinzip der staatlichen „Souveränität“ geprägt, d.h. es schließt nicht zuletzt das Recht der Kriegsführung ein und gewährt den Staaten eine gewisse Autonomie in der Behandlung der eigenen Staatsbürger. Doch, so *Rawls*, mit der zunehmenden Beschränkung des Rechts der Kriegsführung durch das internationale Recht und die Begrenzung der internen staatlichen Souveränität durch die wachsende Akzeptanz der Menschenrechte kann das Völkerrecht in der herkömmlichen Form keine angemessene Begründung der internationalen Ordnung mehr darstellen. Da Völker nicht in demselben Sinne souverän

sind wie Staaten, stimmt das „Recht der Völker“, so *Rawls*, besser mit diesen grundlegenden Veränderungen überein und vermag eine passendere Begründung zu liefern. Um sich also von der Idee des auf Staaten basierenden Völkerrechts zu distanzieren, will *Rawls* von einem Recht der Völker ausgehen, bei dem primär letztere Urheber und Empfänger dieses Rechts sind.

*Rawls* entwickelt seine Theorie eines Rechts der Völker im Anschluß an seine berühmte „Theorie der Gerechtigkeit“ und dem 1998 erschienenen Werk „Politischer Liberalismus“. Ausgehend von der Idee eines „fairen“ Gesellschaftsvertrages ist es das Anliegen von *Rawls*, elementare Grundsätze der Gerechtigkeit auf internationaler Ebene zu ermitteln. Ging es in „Eine Theorie der Gerechtigkeit“ noch um die gerechte Ordnung im Staat, wird die Gesellschaftsvertragstheorie nun auf das Verhältnis zwischen Völkern ausgeweitet. Handelte es sich also in jener um einen Gesellschaftsvertrag zwischen einzelnen als „gleich“ erachteten Personen, wird das Vertragsmodell nun gewissermaßen auf Großsubjekte, eben auf Völker, übertragen. Die hypothetische Idee eines „Urzustandes“ ist dabei essentieller Bestandteil seiner Gesellschaftsvertragstheorie und beschreibt die Bedingungen, unter denen sich die Vertragsparteien über allgemeine Grundsätze eines Rechts der Völker zu einigen hätten. Dabei ist der hypothetische Urzustand so konzipiert, daß die Parteien nur diejenigen Grundsätze auswählen, die durch die besten Gründe gestützt werden: Ein „Schleier des Nicht-Wissens“ soll garantieren, daß die – zunächst lediglich mit Vernunft ausgestatteten – Parteien nichts über ihre tatsächlichen Interessen wissen und daher nur solchen Grundsätzen zustimmen können, die allgemein als fair und gerecht anerkannt zu werden verdienen.

Ziel dieses Gedankenspiels ist es, allgemeine Grundsätze einer gerechten Rahmen-

<sup>1</sup> Die Grundideen des Buches hatte *Rawls* bereits im Rahmen der 1993 veranstalteten Oxforder Amnesty-Vorlesungen vorgestellt: *ders.*, Das Völkerrecht, in: Stephen Shute/Susan Hurley (Hrsg.), Die Idee der Menschenrechte, 1996, S. 53-103.

ordnung für die friedlichen Beziehungen der Völker untereinander zu formulieren, denen, und das ist die Pointe, sowohl demokratisch als auch nicht-demokratisch regierte Völker zustimmen könnten. In Bezugnahme auf die Philosophie Kants geht Rawls zunächst davon aus, daß demokratische Völker untereinander keine Kriege anzetteln und ihre friedlichen Beziehungen statt dessen auf der Grundlage wechselseitiger Achtung führen. Da demokratische Völker keine aggressiven Ziele verfolgen und den Krieg allenfalls als Mittel der Selbstverteidigung einsetzen, vermochte eine internationale Gesellschaft demokratischer Völker die Idee des „demokratischen Friedens“ zu verwirklichen. Da nun aber *de facto* nicht alle Völker bereits demokratisch organisiert sind, stellt sich für Rawls die Frage, wie das Verhältnis zwischen den verschiedenen Völkern mit abweichenden Grundordnungen zu regeln ist. Daß „Schurkenstaaten“, in denen die Menschenrechte systematisch verletzt werden, von demokratischen Völkern weder toleriert werden müssen noch sollen, steht für Rawls außer Zweifel. Diese stellen durch Verletzungen der Menschenrechte und aufgrund ihrer Intoleranz gegenüber anderen Völkern eine Bedrohung für den allgemeinen Frieden dar. Wie aber steht es um Völker, die zwar ebenfalls nicht demokratisch organisiert sind, in denen die Menschenrechte jedoch anerkannt sind – man nehme Völker, in denen die Religion in bezug auf innere Angelegenheiten die letzte Autorität darstellt?

Im Gegensatz zu „Schurkenstaaten“, so Rawls, ist diesen Völkern Achtung entgegenzubringen. Sie müssen von demokratischen Völkern toleriert werden. Um die zentralen Charakteristika solcher „achtbaren“ Völker zu veranschaulichen, führt Rawls das Beispiel eines fiktiven Volkes namens „Kazanistan“ an. Allein die Namenswahl läßt eine Diskussion mit politischer Brisanz vermuten. Und so ist es dann auch nicht überraschend, daß Kazanistan nicht nur als muslimisch beschrieben wird, sondern auch der Begriff des *Dschihad* Erwähnung findet, wobei dieser jedoch von

den Theologen Kazanistans rein „spirituell“ und keineswegs militärisch ausgelegt werde. Die grundlegenden Charakteristika achtbarer Völker, die Rawls anhand dieses Beispiels aufweisen möchte, sind die Achtung und die Bewahrung der Menschenrechte, aber auch das Vorhandensein einer „Konsultationshierarchie“, im Rahmen derer den Mitgliedern des Volkes eine wesentliche Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung eingeräumt wird. Um als ein ordentliches Mitglied in der Gesellschaft der Völker aufgenommen werden zu können, darf ein achtbares Volk nicht nur keine aggressiven Ziele verfolgen. Es muß zudem ein Rechtssystem vorweisen können, das in Übereinstimmung mit der gemeinwohlorientierten Vorstellung von einer Gerechtigkeit für alle Mitglieder des Volkes ist.

Damit stellt „Das Recht der Völker“ den interessanten Versuch dar, elementare Gerechtigkeitsgrundsätze des internationalen Rechts jenseits der Grenzen nationalstaatlicher Interessen zu entwickeln. Vor allem die Rolle der Menschenrechte und der Toleranz für die Beziehungen zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Völkern wird von Rawls betont und erläutert. Überhaupt stellt die differenzierte Einbeziehung nicht-demokratischer Völker in seine Überlegungen deren Aktualität unter Beweis. So setzt sich Rawls nicht nur mit dem so häufig diskutierten Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie auseinander, darüber hinaus ist er damit befaßt, Bedingungen der Legitimierung von Kriegen und humanitären Interventionen zu klären. Dies sind zweifellos Fragestellungen, mit denen die internationale Gemeinschaft heute in wachsendem Maße konfrontiert ist und die nach einer nicht zuletzt auch philosophischen Revision der internationalen Rechtsordnung verlangen. Auf leicht verständliche Weise gelingt es Rawls, auch den nicht-philosophischen Leser an diese komplexe Thematik heranzuführen. „Das Recht der Völker“ ist ein Muß für jeden, der sich eingehender mit aktuellen Fragen des internationalen Rechts und der Bedeutung von

Gerechtigkeit, Menschenrechten, Demokratie und Krieg für die internationale Ge-

meinschaft auseinandersetzen will.

*Kristina Roepstorff*

**Claudia Lohrenscheit, Das Recht auf Menschenrechtsbildung, Grundlagen und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte (Internationale Beiträge zu Kindheit, Jugend, Arbeit und Bildung, Band 10), Frankfurt a.M.: IKO-Verlag, 2004, ISBN: 3-88939-718-2, 21,90 €, 332 Seiten.**

Dieses Buch bietet einen Überblick über die verschiedenen Ansätze von Menschenrechtsbildung. Im ersten Teil (Kapitel 3-5) gibt die Autorin einen Überblick darüber, was genau Menschenrechtsbildung ist und wer gegenwärtig die Hauptakteure in diesem Feld sind. Im zweiten Teil des Buches (Kapitel 6-8) führt sie detailliert aus, welchen Herausforderungen Menschenrechtsbildungsarbeit in Südafrika nach dem Ende des Apartheid-Regimes 1994 ausgesetzt ist. Ihre Untersuchung, die aus einer Dissertation an der Universität Oldenburg hervorgegangen ist, basiert u.a. auf monatelangen Recherchen im Südafrika.

Menschenrechtsbildung, Menschenrechtserziehung oder Human Rights Education; Termini, welche die Autorin parallel benutzt, sind Lernprozesse und Handlungsansätze in denen das „Lernen über, für und durch die Menschenrechte“ zum Ausdruck kommt. Die Autorin wendet sich in Kapitel 3 über die „Bildung, Menschenrechte und Globalisierung: Auf dem Weg zur Entwicklung einer globalen Menschenrechtskultur?“ der Frage zu, „welche Menschenrechte gefördert werden und wer sie auf welche Weise umsetzt“. Dazu gehört das Menschenrecht auf Bildung ebenso wie das Recht auf Entwicklung. Diese Menschenrechte zählen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, werden aber nach wie vor nicht in derselben Weise gefördert oder in Unterrichtsmaterial berücksichtigt, wie etwa die bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Um aber eine Menschenrechtskultur aufzubauen ist es nicht nur wichtig, die Absicht zu haben, alle Menschenrechte zu unterrichten und zu lehren, sondern vorab das Menschenrecht auf Bildung einzufordern. Denn erst durch Bildung lernen Menschen ihre Rech-

te kennen und werden ermutigt, diese einzufordern.

Doch wie begrenzt bislang die Förderung des Rechts auf Bildung und anderer Menschenrechte ist, steht im Kapitel 4, in dem es um den „Kampf um die Menschenrechte im Spiegel der Pädagogik“ geht. Zum einen ist Bildung ein grundlegendes Menschenrecht, zweitens sieht die Autorin Bildung und Erziehung als „Agenten“, um das Bewußtsein über Menschenrechte zu stärken und in ihrem Sinne zu handeln und drittens hebt sie dementsprechend den ganzheitlichen Ansatz in der Pädagogik hervor, daß es Menschenrechte in der Bildung geben muß. Dies bedeutet, daß sich Bildung und Menschenrechte gegenseitig bedingen. Doch sind es bislang nur wenige Akteure, die sich dieses Beziehungsgeflechts annehmen und das Recht auf Menschenrechtsbildung fördern. Verwiesen wird dabei u.a. auf die internationalen Konferenzen und Tagungen seitens der UNESCO und der Vereinten Nationen, die sich diesem Thema verstärkt in den 1990er Jahren angenommen haben. Gleichwohl zeichnen sich deren Dokumente weniger durch konkrete Handlungsvorschläge als vielmehr durch ihren rein deklaratorischen Charakter aus. Dies betrifft vor allem die UNESCO, die sich stets bemüht hat, das Thema Menschenrechte auf die internationale Bildungsagenda zu bringen. Die eigentlichen Förderer der Menschenrechtsbildung sind die Nichtregierungsorganisationen (NRO). Hier wird Amnesty International an erster Stelle genannt, die zwar, so muß hier kritisch angemerkt werden, seit Jahrzehnten mehr Menschenrechtsbildung fordert, jedoch nur sehr begrenzt dazu arbeiten konnte. Andere NRO wie etwa die „Peoples Decade for Human Rights Educa-

tion“ (PDHRE), die „Human Rights Education Associates“ oder der „South East North Workshop“ werden ebenfalls als wichtige Akteure genannt, die maßgeblich das Thema und den Terminus Human Rights Education in den 1990er Jahren international geprägt haben. Nicht zu vergessen ist hierbei der Freiheitspädagoge *Paulo Freire*, der als „Urvater“ der modernen Menschenrechtsbildung gilt.

Deren Ansätze und Methoden werden in Kapitel 5 über die „Aktuellen Entwicklungen im heterogenen Feld der Menschenrechte“ vorgestellt. Dabei geht es um eine genauere Analyse der Zielgruppen und der Akteursebene, um die Frage „Wer braucht Menschenrechtsbildung und wer vermittelt diese?“ und welche Menschenrechtsbildungsprogramme im formalen, non-formalen und informalen Bildungssektor können auf welche Weise durchgeführt werden? Während die PDHRE stark auf die würde- und wertorientierte Menschenrechtsbildung abzielt, vertritt der Ansatz von *Freire* die befreiungspädagogisch orientierte Menschenrechtsbildung, die jeden Menschen befähigen soll, für seine und die Rechte anderer selbstbewußt einzutreten. So kommt die Autorin zum Schluß, daß Menschen nicht nur über Menschenrechte lernen sollen, sondern auch an ihrer praktischen Realisierung teilhaben müssen.

Menschenrechtsbildung ist dementsprechend in allen Bildungssektoren umzusetzen, in den Schulen ebenso wie in der außerschulischen politischen Bildung und in der Ausbildung z.B. zur sozialen Arbeit. Gleichwohl kann schulischer Unterricht nur begrenzt die komplexen Zusammenhänge von Menschenrechtsbildung erklären, es fehlt hier an Vermittlung theoretischer Konzepte. Der Europarat hingegen hat ein umfassenderes Konzept der Menschenrechtsbildung, das er in erster Linie in der politischen Bildung und Civic Education-Programmen sieht. Eine menschenrechtsrelevante Ausbildung ist besonders wichtig für Zielgruppen, die täglich mit Menschenrechten konfrontiert werden, etwa Polizisten oder solchen

Gruppen, die besonders stark von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, z.B. Analphabeten und sozial schwache Gruppen.

Am Ende dieses ersten Teils des Buches faßt *Lohrenscheit* die wesentlichen Kategorien der Menschenrechtsbildung zusammen. Dies ist zunächst die Befriedigung der Grundbedürfnisse, die vor allem durch *Freires* Befreiungspädagogik und in der sozialen Arbeit zur Geltung kommen. Des weiteren läßt sich Menschenrechtsbildung am ehesten im demokratischen Kontext verwirklichen. Die Lernenden sollen befähigt werden, zu partizipieren und in der Lage sein, Konflikte friedlich zu lösen. Ebenso ist es für die Menschenrechtsbildung unumgänglich, die Würde, das Werteverständnis und die Urteilskraft jedes einzelnen hervorzuheben.

Im zweiten Teil des Buches setzt sich die Autorin intensiv mit der Umsetzung von Human Rights Education in Südafrika auseinander. Auf 150 Seiten folgen detaillierte Darstellungen und Erläuterungen dieser Situation. Sie werden durch Interviews und ethnographische Beobachtungen untermauert und erlangen dadurch eine besondere Authentizität. Dem Leser wird vor allem in Kapitel 6 durch Beispiele veranschaulicht, welche großen sozialen Probleme und Spannungen es in Südafrika gibt und welche Schwierigkeiten bei der Aufarbeitung der Apartheidvergangenheit auftauchen. Rassismus, Diskriminierung, Gesundheit, sexuelle Gewalt und Armut sind die zentralen Themen mit denen sich jede Organisation und jeder Lehrer auseinandersetzen muß, wenn sie Menschenrechtsbildungsprogramme und -projekte durchführen wollen. Neben Rassismus sind Sexismus und die Ungleichheit zwischen Frauen und Männer die Hauptquellen für die extrem hohen Gewalttaten und der „Kultur der Gewalt“, die sich in Südafrika über die Jahre hinweg etabliert hat. Darunter stehen wiederum die enorm hohen Zahlen von Kindesmißbrauch und Vergewaltigungen hervor, denen sich die Aktivisten der Bildungsprogramme ausgesetzt sehen. Mit veränderten Schulplänen,

„School-Safety-Programmes“ und einer Werteerziehung will die südafrikanische Regierung das kritische Denken, das Reflexionsvermögen und die Sicherheit von Schülern fördern.

Auch bei der Beurteilung der Problemlösungsansätze geht *Lohrenscheit* genderspezifisch vor. Die Genderperspektive spielt eine zentrale Rolle bei den von der Autorin in Kapitel 7 vorgestellten NRO, die Menschenrechtsbildungsprojekte durchführen. Da sind zu nennen das „Project for the Study of Alternative Education in South Africa“ (PRAESA), die „Anti-Bias Education and Training: Early Learning Resource Unit“ (ELRU) oder die „Lawyers for Human Rights“ (LHR), die ähnliche Erfahrungen in ihrer Arbeit gemacht haben. Zu ihren Aufgaben gehören die Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungsprogrammen in den fast ein Dutzend offiziellen Landessprachen sowie Rechtsberatung und konkrete Hilfe. Ziel aller in diesem Bereich tätigen NRO ist es, die Rechte von unterrepräsentierten, in der Regel armen Bevölkerungsschichten und Kindern zu repräsentieren und an der Durchsetzung von deren Menschenrechten mitzuwirken. Die Zusammenarbeit mit den betroffenen Gruppen hat zum Teil dazu geführt, daß Menschen ihre Vorurteile abgebaut und vor allem gelernt haben, ihre Rechte stärker einzufordern. Die NRO identifizieren sich dabei nicht selten mit internationalen Menschenrechtsbewegungen, obgleich keine der von *Lohrenscheit* im ersten Teil des Buches als wichtige internationale NRO-Akteure genannten Organisationen in Südafrika eine bedeutende Rolle zu spielen scheint. Daß die Arbeit der NRO im Land aber nicht ohne Probleme abläuft, verdeutlicht die Autorin später anhand von Zitaten, aus denen hervorgeht, daß diese NRO Morddrohungen erhalten, z.B. von weißen Farmern, die kein Interesse daran haben, daß schwarze Landarbeiter über ihre Rechte aufgeklärt werden.

Bei allen Problemen der Tagespolitik gehört Südafrika heute zu den Staaten mit der modernsten Verfassung, in der alle Menschenrechte garantiert sind. Die Moto-

ren, die diese Verfassung am Leben erhalten, so die Auffassung der Autorin, sind die NRO und die sozialen Bewegungen. Ohne diese, so wird im Kapitel 8 zur Darstellung und Diskussion der Untersuchungsergebnisse deutlich, gibt es keine Umsetzung der Menschenrechte. Zahlreiche Beispiele und Zitate werden dafür angeführt und nehmen den größten Teil der Arbeit ein.

In dem letzten Kapitel 9 mit einem Ausblick und Thesen zur Weiterentwicklung einer Pädagogik der Menschenrechte zieht die Autorin aus ihren Beobachtungen in Südafrika und den theoretischen Ansätzen Bilanz und stellt grundlegenden Charakteristika der Menschenrechtsbildung vor. Sie nennt sie die „vier Säulen“ der Menschenrechtsbildung: „Learning to know“ als Wissensvermittlung; „Learning to live together“, die Befähigung des Menschen zu handeln; „Learning to be“, eine Sensibilisierung der Menschen und „Learning to do“, Aufbau von Handlungskompetenzen. Diese „vier Säulen“ beinhalten alle wesentlichen Bestandteile, die Menschenrechtsbildungsprogramme und -projekte, sofern sie erfolgreich sein wollen, benötigen.

Das Buch setzt den Wunsch nach einer intensiven Auseinandersetzung mit den verschiedenen Ansätzen der Menschenrechtsbildung voraus. Das Versäumnis, am Anfang eine klar umfassende Definition von Menschenrechtsbildung zu geben, sowie weitere Begriffe zu definieren und diese dann einheitlich in der Arbeit zu verwenden, erschwert es dem Leser an manchen Stellen, der inhaltlichen Argumentation zu folgen. Die Arbeit ist in überwiegenden Teilen deskriptiv und überläßt dem Leser, welche Schlußfolgerungen er aus den dargestellten Ansätzen, Methoden, Bemühungen und Geschehnissen ziehen muß. Obgleich ein hohes Problembewußtsein und die detaillierte Darstellungen der Sachverhalte durch die Autorin ausdrücklich für die Lektüre dieses Buch sprechen, sind die Zusammenhänge zwischen den beiden Hauptteilen über den internationalen Diskurs der Menschenrechtsbildung und dem konkreten Beispiel Südafrika nicht immer

klar. Wünschenswert wäre gewesen, den Titel und die These des Buches „Recht auf

Menschenrechtsbildung“ konsequenter zu untermauern und zu belegen.

Anja Mihr

**Martin Scheinin / Reetta Toivanen (Hrsg.), Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights, Berlin: German Institute for Human Rights (Selbstverlag), 2004, ISBN:952-12-1306-X, 245 Seiten.**

Das Buch sammelt die einzelnen Beiträge der Teilnehmer einer Konferenz des *Institute for Human Rights* der Åbo Akademi University (Turku) und des *Deutschen Instituts für Menschenrechte* (Berlin) vom 12. und 13. Juni 2003 in Berlin. Bei dieser Konferenz trafen sich deutsche Wissenschaftler und Vertreter der finnischen Projektgruppe „Rethinking legal strategies and ethnic discrimination“ (Restra). Die in der Veröffentlichung wiedergegebene Konferenz zeichnete sich dadurch aus, daß sie konsequent die Bereiche der Antidiskriminierung und des Minderheitenschutzes nicht – wie sonst oft – isoliert voneinander betrachtete, sondern als jeweils voneinander abhängige Phänomene auch zusammen analysierte.

In den elf Kapiteln des Buches werden zwar einerseits ganz unterschiedliche spezielle Themen aus den Bereichen Antidiskriminierung und Minderheitenschutz behandelt. Diese Mannigfaltigkeit führt andererseits aber gerade dazu, daß viele konkrete Schlußfolgerungen gezogen und Vorschläge an z.B. die nationalen Regierungen, die Sozialpartner und allgemein an die Zivilgesellschaft gemacht werden. Zur Überprüfung der Stimmigkeit der gefundenen Ergebnisse untereinander ist der Leser aufgerufen. Dabei wird dem Leser der Einstieg in die Lektüre dadurch erleichtert, daß die zwar konzeptionell aufeinander abgestimmten, sonst aber eher voneinander unabhängigen Beiträge durch eine Einführung der Herausgeber in den entsprechenden Kontext gestellt und jeweils kurz zusammengefaßt werden. Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf die ersten drei und das achte Kapitel.

Die ersten beiden Beiträge stellen die rechtlichen und – eventuell mit diesen nicht

unbedingt übereinstimmenden – tatsächlichen Ausgangslagen von Minderheitenschutz und Diskriminierungsbekämpfung in Finnland und Deutschland vor. *Martin Scheinin* legt bei seinen Ausführungen die neue Verfassung Finnlands von 2000 zugrunde, die Änderungen beziehungsweise erstmalige Kodifizierungen im Bereich der Nicht-Diskriminierung und des Minderheitenschutzes gebracht hat. Bezüglich der Nicht-Diskriminierung geht *Scheinin* am Beispiel der *Verordnung zum Test von Jugendstrafen* von 2001 auf die Problematik der sog. „exceptive enactments“ ein. Die genannte Verordnung führte dazu, daß Jugendlichen wegen einer Straftat mehrere Strafen mit dem Ziel auferlegt werden konnten, die „besten“ Strafen für Jugendliche zu ermitteln. Durch die traditionell starke Rolle des Parlaments (bis 2000 gab es keinerlei Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit von Parlamentsgesetzen zu überprüfen) begegnete diese Praxis im innerstaatlichen Recht als Ausnahme von der Verfassung zwar geringen rechtlichen Bedenken, war aber oftmals unvereinbar mit völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen, die Finnland ratifiziert hatte. Seit Mitte der neunziger Jahre wird dieses Mittel nur noch sehr vereinzelt angewandt, was nach *Scheinin* an der Stärkung der Menschenrechte in der neuen Verfassung und der erhöhten Bereitschaft des finnischen Gesetzgebers liegt, völkerrechtliche Menschenrechtsverträge einzuhalten. Bezüglich des Minderheitenschutzes kennt die finnische Verfassung im Gegensatz zur deutschen eine eigene Bestimmung zugunsten der Minderheiten der Samen als indigene Bevölkerungsgruppe und der Roma, aber auch generell zugunsten von Gruppen, die dem Minderheitenschutz unterfallen. *Scheinin*

spricht hier den Widerspruch zwischen speziellen Regelungen zugunsten der Samen als Minderheit einerseits und Regelungen andererseits an, die sich auf den Gleichheitssatz stützen und solche Minderheitenrechte gerade nicht zu gewähren oder auszuschließen versuchen.

Das Fehlen einer eigenen Bestimmung zugunsten von Minderheiten im Grundgesetz führt *Eckart Klein* in seinem Beitrag auf die Besonderheiten des föderalen Prinzips in Deutschland zurück. Der Verfassungsgeber ist ganz bewußt davon ausgegangen, daß die nationalen Minderheiten (z.B. Dänen und Sorben) durch die Länder (Schleswig-Holstein und Brandenburg/Sachsen) und deren Verfassungen geschützt werden. Dabei kommt *Klein* zum Ergebnis, daß die traditionellen Minderheiten gut integriert sind, die größeren und z.T. noch ungelösten Probleme vielmehr bei den sog. neuen Minderheiten, d.h. den ca. 5,4 Mio. Ausländern (vornehmlich Türken und Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien) liegen. Daß es 1993/94 keine Mehrheit im Bundestag gab, bei der Grundgesetzänderung einen Zusatz bzgl. des Minderheitenschutzes aufzunehmen, sieht *Klein* dem Umstand geschuldet, daß dies in den Augen der Mehrheit der Parlamentarier als Wechsel hin zu einer – (damals?) nicht gewollten – multikulturellen Gesellschaft gewertet worden wäre, denn der vorgeschlagene Wortlaut hätte auch die ausländischen Minderheiten umfaßt.

An diesem Punkt setzt *David Nii Addy* an. In diesem gut strukturierten Beitrag finden sich eine Fülle von Forderungen, insbesondere die an den Gesetzgeber, ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz zu schaffen. Dieses sei notwendig, um die Brücke zwischen der nationalen Realität und internationalen Standards im Bereich der Antidiskriminierung zu schlagen. *Addy* versteht dabei Rassismus als spezielle Form der Diskriminierung, die sich dadurch auszeichnet, daß sie bestimmte Menschenrechte versagt. Rassismus ist somit gleichzeitig ein Mißbrauch von Menschenrechten und schadet in besonderer Weise dem Integrationsprozeß von multikulturel-

len Gesellschaften in Europa. Im Hinblick auf die ethnische Diskriminierung in Deutschland sieht *Addy* einen Hauptgrund darin, daß hier ethnische Minderheiten – unabhängig von ihrer Nationalität, ihres Status und der Länge ihres Aufenthaltes – immer noch als permanente Ausländer wahrgenommen werden. In dem geforderten Antidiskriminierungsgesetz sollte deshalb jegliche Form von Diskriminierung sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich verboten und entsprechende Sanktionen vorgesehen werden, um eben auch ein entsprechendes Signal an die Gesellschaft zu senden. Es solle aber zuvörderst der korrekte Vollzug der Gesetze durch den Aufbau unabhängiger institutioneller Mechanismen zur Überwachung sichergestellt und die ideologischen und strukturellen Faktoren, die Ungleichbehandlung beim Zugang zum Bildungs- und Arbeitsmarkt fördern, angegangen werden. Zudem plädiert *Addy* für spezielle Aktionsprogramme zugunsten benachteiligter ethnischer Minderheiten.

Der Beitrag von *Timo Makkonen* geht nun weiterführend der Frage nach, ob und inwieweit Multikulturalität der Bekämpfung von Diskriminierung schadet. Ausgangspunkt seines logisch aufgebauten Beitrages ist der (scheinbare) Widerspruch zwischen einerseits Antidiskriminierung beziehungsweise Antirassismus und andererseits Multikulturalität beziehungsweise Minderheitenrechten. Während die Arbeit zur Antidiskriminierung die Gemeinsamkeiten aller Menschen und die Notwendigkeit von Gleichbehandlung betont und den Sinn von Gruppenabgrenzungen bezweifelt, legt eine solche zur Stärkung der Minderheitenrechte beziehungsweise der Multikulturalität gerade das Hauptaugenmerk auf den Unterschied zwischen den Gruppen und auf die Notwendigkeit, daß die jeweiligen Gruppen von der Gesellschaft als solche anerkannt werden. Für *Makkonen* gilt es, sowohl die Antidiskriminierungsarbeit zu stärken, als auch die Minderheitenrechte zu fördern. Es gebe zwar berechtigte Sorgen, daß Multikulturalität und ihre Förderung der Antidiskriminierungsarbeit

schaden könnten, im Ergebnis zeigt *Makonnen* aber anhand von vier Argumenten, daß die Vorteile multikultureller Politiken – auch für die Antidiskriminierungsarbeit – bei weitem überwiegen. Der Knackpunkt sei eben, wann und wann nicht ethnische, religiöse oder kulturelle Unterschiede zwischen Menschen Anknüpfungspunkte für eine unterschiedliche Behandlung sein dürfen beziehungsweise u.U. auch sein müssen.

Dieses Buch richtet sich in erster Linie an den Wissenschaftler mit dem Anspruch,

das Thema in seiner interdisziplinären Dimension zu untersuchen. Durch die relative Kürze der einzelnen Beiträge dient das Buch auch zum schnellen Nachschlagen verschiedener Argumente. An die Regierenden richtet das Buch eine Vielzahl von Forderungen, was es aus dem rein wissenschaftlichen Kontext heraustreten läßt. Dem „Einsteiger“ führt es in aller Kürze die Komplexität vor Augen und kann bei diesem weitergehendes Interesse wecken.

Bernhard Plamper

**Morten Bergsmo (Hrsg.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden, Essays in Honour of Asbjørn Eide, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, ISBN: 90-0413-676-2, 125,55 £, 825 Seiten.**

Aus Anlaß seines 70. Geburtstages wurde der norwegische Völkerrechtler *Asbjørn Eide* mit einer umfangreichen Festschrift geehrt. Freunde, Schüler und Weggefährten des Jubilars, der sich als Autor und Praktiker immer wieder vor allem mit Menschenrechten und Friedenssicherung beschäftigt hat, steuerten 36, zum Teil sehr ausführliche Beiträge bei. Diese sind in vier Gruppen unterteilt: internationales Strafrecht sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (jeweils acht Beiträge), dann Minderheitenrechte (6 Beiträge) und schließlich vierzehn „sonstige Menschenrechtsthemen“. Auf 777 Seiten – der Rest ist der *Eideschen* Werkschau und dem hilfreichen Index geschuldet – liegen somit 36 kompetente Beiträge vor, die aktuelle und grundlegende Fragestellungen behandeln. Dabei lassen die meisten Autoren Erfahrungen aus ihrer zum Teil langjährigen Praxis in internationalen Organisationen, nationalen und internationalen Gerichten, Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen einfließen.

In der Besprechung eines solchen Bandes muß eine Auswahl getroffen werden; da es jeder Beitrag Wert gewesen wäre, hier behandelt zu werden, ist die nachfolgend präsentierte Auswahl rein subjektiv.

*Erik Møse*, schwedischer Jurist und seit 1999 Vizepräsident des Internationalen Straftribunals für Ruanda (ICTR), behandelt im ersten Teil das Thema *„Impact of human rights and criminal justice for the downtrodden“* (S. 179-208). Er stellt die vielfältigen Einflüsse von Menschenrechtsverträgen auf die beiden Ad-hoc-Tribunale im Haag (ICTY) und in Arusha (ICTR) dar. So betrachtet, erwiesen sich das menschenrechtliche Völkerrecht und die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit als eigenständige, aber miteinander verbundene Methoden zur Erreichung ein und desselben Ziels: die Verringerung und letztendlich Beendigung von schwersten Menschenrechtsverletzungen. Da die Schaffung des menschenrechtlichen Völkerrechts dabei zeitlich voraus ging, sei sein Einfluß auf die internationale Strafgerichtsbarkeit nicht verwunderlich.

*Møse* sieht diesen Einfluß zunächst in rechtssetzender Gestalt, bei der Schaffung der Statuten beider Tribunale. Vor allem die in Art. 20 ICTR-Statut und Art. 21 ICTY-Statut niedergelegten Rechte des Angeklagten nehmen ersichtlich Bezug auf Art. 14, Abs. 1-3 und 5 IPbPR.

Stärker noch lasse sich der Einfluß menschenrechtlichen Völkerrechts in der Rechtsprechung der beiden Ad-hoc-Tribunale

ablesen, arbeitet *Møse* ausführlich heraus. Dabei konzentriert er sich auf die Rechtsprechung der jeweiligen Berufungskammern. Diese nehmen auf die Spruchfähigkeit internationaler und regionaler Überwachungsorgane Bezug, um einerseits Tatbestände des materiellen Strafrechts – wie Folter – zu bestimmen und um andererseits die Bedeutung und Reichweite von Verfahrensgarantien – wie Waffengleichheit, Unparteilichkeit aber auch im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug – zu präzisieren. Interessant ist der Hinweis *Moses* (S. 187), die Berufungskammer des ICTY habe zur Behandlung des Vorwurfs selektiver Strafverfolgung durch den Ankläger zwar auf eine Norm des menschenrechtlichen Völkerrechts – Art. 14 Abs. 1, Satz 1 IPbPR: „Alle Menschen sind vor Gericht gleich“, was in der Interpretation durch den Menschenrechtsausschuß auch das Recht auf den gleichen Zugang zu Gericht beinhaltet – zurückgreifen können. In Ermangelung praktischer Fälle, die sich mit dieser Frage befassen, habe die Berufungskammer auf die Rechtsprechung nationaler Gerichte zurückgegriffen. Anzumerken bleibt freilich, daß der ICTY in der Entscheidung, auf die *Møse* Bezug nimmt, gerade erklärt, es sei für die Berufungskammer nicht angemessen, sich einfach auf die Rechtsprechung eines anderen Gerichts zu verlassen, um die anwendbaren Rechtsprinzipien festzustellen. Die relevanten Bestimmungen des Status und die einschlägigen Prinzipien des Völkerrechts wirkten hierfür als angemessene Leitlinien (ICTY, *Prosecutor v. Zejnil Delalić, Zdravko Mucić (aka Pavo), Hazim Delić und Esad Landžo (aka Zenga)*, IT-96-21-A, Urteil der Berufungskammer vom 20. Februar 2001, Nr. 611).

*Møse* macht aber auch klar, daß sich neben den Statuten und Verfahrensordnungen der Tribunale auch andere, von diesen verabschiedete grundlegende Texte fänden; insgesamt bildeten diese einen Rechtskörper, der zwar auf den menschenrechtlichen Völkerrecht beruhe, aber spezifisch auf die Bedürfnisse der Tribunale zugeschnitten sei und sich in diesem Kontext unmittelbar weiter entwickle.

Im zweiten, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten gewidmeten Teil der Festschrift unternimmt es *Steven P. Marks*, Professor an der Harvard School of Public Health, kulturelle Rechte zu definieren – *“Defining cultural rights”* (S. 293-324). Anhand englischsprachiger Nachschlagewerke und unter Zuhilfenahme von Spezialliteratur zeigt *Marks* auf, daß die Vielgestaltigkeit von Kultur eine einheitliche Definition verhindere. Er wirft dann einen Blick auf die Fülle internationaler und regionaler Rechtsinstrumente, die kulturelle Rechte schützen. Dabei werde deutlich, daß es sich um eine komplex zusammengesetzte Rechtsstruktur handele. Bereits Art. 15 IPwskR zähle sechs relevante Komponenten auf:

- Teilnahme am kulturellen Leben;
- Teilhabe an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung;
- Genuß des Schutzes der geistigen und materiellen Interessen, die einem jedem als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen;
- die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen;
- die Vertragsstaaten verpflichten sich, die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit zu achten;
- die Vertragsstaaten erkennen die Vorteile an, die sich aus der Förderung und Entwicklung internationaler Kontakte und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet ergeben.

In dieser Struktur komme den beiden ersten Komponenten der Rang des materiellen Kerngehaltes zu, während das 3. und 5. Element unterstützende Rechte und das 4. und 6. Element unterstützende Mittel darstellten. Hinzu kämen, so *Marks*, weitere verwandte Rechte, vor allem im Bereich des Minderheitenschutzes. Der Beitrag

verwendet viel Sorgfalt darauf, diese Struktur zu entfalten und die einzelnen Komponenten faßbar zu machen. Abschließend unterstreicht Marks zu Recht, daß kulturelle Rechte oftmals und fälschlicherweise gegenüber den greifbareren wirtschaftlichen und sozialen Rechten zurücktreten müßten. Tatsächlich müsse die aufgezeigte Durchdringung vieler Bereiche unter dem Etikett der kulturellen Rechte dazu führen, letzteren im Menschenrechtsdiskurs, in Diplomatie und Praxis einen höheren Stellenwert zukommen zu lassen. Keineswegs handele es sich bei kulturellen Rechten um das menschenrechtliche Sahnehäubchen, sondern um eine wichtige Voraussetzung menschenwürdiger Existenz.

Aus dem dritten Teil, der sich mit dem Minderheitenschutz befaßt, sei der kurze, aber hochinteressante Beitrag von Stanislaw V. Tschernitschenko herausgegriffen. Der Professor und Vizepräsident der Russischen Gesellschaft für Völkerrecht erörtert das Thema *"Protection of kin-minorities: international standards and Russian practice"* (S. 461-470).

Nach dem Zerfall der UdSSR leben in den unabhängig gewordenen Staaten viele Russen (rund 25 Millionen) und andere ehemalige Sowjetbürger; ihr Anteil an der Bevölkerung beträgt bis zu 38 % (Lettland). Rußland sieht sich als Schutzmacht und Sachleiter von Minderheitenrechten der Auslandsrussen gleichzeitig mit den Forderungen der zahlreichen Minderheiten auf seinem Territorium konfrontiert. Tschernitschenko gibt einen kurzen Überblick über Hintergründe und Begrifflichkeiten, bevor er das Bundesgesetz „Zur staatlichen Politik der russischen Förderung in bezug auf die Mitbürger im Ausland“ vom 24. Mai 1999 erläutert. Dieses Gesetz rechne nicht nur Staatsangehörige der Russischen Föderation, die dauernd im Ausland leben, zum Kreis der Landsleute (compatriotes), sondern unter anderem auch frühere Staatsangehörige der UdSSR,

die in einem Nachfolgestaat der UdSSR leben und dessen Staatsangehörigkeit besitzen oder staatenlos sind, sowie deren Abkömmlinge. Gegenstand des Gesetzes sei nicht der diplomatische Schutz nur der eigenen Staatsangehörigen sondern die Unterstützung aller Landsleute. Als wichtige Elemente dieses Gesetzes beschreibt Tschernitschenko die Selbstidentifikation der betroffenen Menschen als russische Mitbürger und die Achtung des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten, in denen die russischen Landsleute leben.

Sehr informativ und anregend ist schließlich der Beitrag zum Thema *"Leadership in human rights"* von Bertrand G. Ramcharan, in dem der erfahrene Wissenschaftler und UN-Praktiker, Assistant Secretary-General und stellvertretender Hochkommissar für Menschenrechte, sich über die Bedeutung von Einzelpersonlichkeiten für die Menschenrechtsbewegung äußert. Ramcharan skizziert die zukünftigen Herausforderungen und macht in diesem Zusammenhang deutlich, daß es erstens darauf ankomme, den Konsens innerhalb der Vereinten Nationen über die Wichtigkeit von Menschenrechten aufrechtzuerhalten. Zweitens müsse die Bedeutung der Überwachung durch unabhängige Experten unterstrichen werden. Drittens sei es unerlässlich, die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen. Für jeden dieser Bereiche sei es sehr wichtig, daß starke und engagierte Führungspersonlichkeiten bereitstünden, die sich für die Stärkung der Menschenrechte einsetzen.

Das umfangreiche Werk vermittelt einen fundierten Einblick in grundlegende und aktuelle Fragen des internationalen Menschenrechtsschutzes. Der stattliche Preis dürfte in der heutigen Zeit leider manche Bibliothek von der dringend anzurathenden Anschaffung abhalten.

Norman Weiß

**Franz-Josef Hutter, No rights, Menschenrechte als Fundament einer funktionierenden Weltordnung, Berlin: Aufbau Taschenbuch Verlag, 2003, ISBN 3-7466-7040-3, 8,95 €, 391 Seiten.**

Einleitend schreibt *Hutter*, „in diesem Buch soll die These belegt werden, daß die Menschenrechte das Fundament der modernen Demokratie und Bürgergesellschaft bilden (müssen), und begründet werden, weshalb sie weltweite Gültigkeit haben“. Hierzu zeichnet er die geistesgeschichtliche Entwicklung der Menschenrechtsidee nach und erörtert auf dieser Grundlage die universelle Geltung der Menschenrechte. Dabei macht *Hutter* die Berechtigung, aber auch die Schwächen der Kritik am Universalitätsprinzip deutlich.

Das den letzten Teil des Buches beherrschende Schlagwort der Globalisierung sollte nicht abschrecken. *Hutter* behandelt hier nämlich die Herausforderungen, deren sich Menschenrechtspolitik angesichts der heutzutage klarer erkennbar gewordenen Komplexität internationaler Beziehungen, einer Vielfalt von Akteuren und angesichts der gleichzeitigen Zunahme von Verrechtlichungsprozessen einerseits und den Versuchen nicht weniger Akteure, rechtliche Fesseln abzuwerfen, andererseits gegenübersteht. (*wfß*)

• • •

**Dawn Oliver, Constitutional Reform in the United Kingdom, Oxford: Oxford University Press, 2003, ISBN 0-19-876546-0, 19,99 £, 424 Seiten.**

Seit ihrem Amtsantritt im Jahre 1997 unterzieht die britische Regierung das Land einem tiefgreifenden Verfassungswandel, der auch vor jahrhundertealten Traditionen nicht haltmacht. Nicht alles, was dem Kontinentaleuropäer skurril erscheinen mag, ist ein „alter Zopf“, dessen Beseitigung per se mit Fortschritt gleichzusetzen wäre, wie auch umgekehrt nicht jede Tradition um ihrer selbst willen bewahrenswert erscheint.

Das Buch der Verfassungsrechtlerin am University College London erläutert die Hintergründe der Verfassungsreform und geht danach ausführlich auf die verschiedenen Aspekte der Reformen ein. Sie stellt die Bestandteile der Parlamentsreform ebenso vor die Regionalisierung, die verstärkte Einbindung in die Europäische Union oder den Human Rights Act, der die Europäische Menschenrechtskonvention im Vereinigten Königreich unmittelbar anwendbar macht.

Wer sich fundiert aber dennoch in kompakter Form über diese wichtigen Entwicklungen im Vereinigten Königreich informieren will, kommt an diesem Buch nicht vorbei. (*wfß*)

• • •

*Sarah Joseph/Jenny Schultz/Melissa Castan, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary, Oxford: Oxford University Press, 2. Aufl. 2004, ISBN: 0-19-925807-4, 125,- £, 985 Seiten.*

Gegenüber der Voraufgabe (2000) hat das Buch deutlich an Umfang zugenommen, und zwar um 140 Seiten. Dies trägt nicht nur der weiterhin zunehmenden Spruchfähigkeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte Rechnung, sondern ist auch ein Zeichen für die wachsende Anerkennung, die der Arbeit dieses Gremiums und dem internationalen Menschenrechtsschutz insgesamt widerfährt.

Nach einer ausführlichen Einleitung (S. 3-52) erläutern die Autorinnen anhand der Spruchfähigkeit des Ausschusses die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden (S. 55-138). Den weitaus größten Teil des Buches nehmen dann die Anmerkungen zu den einzelnen im Pakt garantierten Rechten ein (S. 141-793). Die hier vorgenommenen Kommentierungen der jeweiligen Paktvorschriften sind klar gegliedert und werten die Spruchfähigkeit des Menschenrechtsausschusses und gegebenenfalls auch anderer, mit dem Menschenrechtsschutz befaßter Vertragsorgane aus; überdies nehmen die Autorinnen auf die wichtigen Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) des Ausschusses Bezug. Ein Kapitel zum kritischen Thema der „Änderung von Vertragspflichten“, in dem die Punkte Vorbehalte, Kündigung, Staatennachfolge und Notstandsmaßnahmen behandelt werden, schließt sich an (S. 797-836). Umfangreiche Anhänge machen das Buch zu einem praxisorientierten Arbeitsmittel. (wß)

• • •

*Martin Kriele, Grundprobleme der Rechtsphilosophie (Wissenschaftliche Paperbacks, Bd. 10), Münster: LIT-Verlag, 2. durchgesehene Aufl. 2004, ISBN: 3-8258-6398-0, 19,90 €, 220 Seiten.*

*Martin Kriele* hat mit seiner Kritik des Relativismus (Kriterien der Gerechtigkeit 1963), seiner Kritik der positivistischen Methodenlehre (Theorie der Rechtsgewinnung, 2. Aufl. 1976) und seiner Darlegung der geschichtlichen Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaats (Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl. 1994) – Werke, die auch in zahlreichen Übersetzungen Verbreitung über die Welt gefunden haben – einen wichtigen Anteil an der rechtsphilosophischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Seine Erörterungen der rechtsphilosophischen Grundprobleme haben seither größte Beachtung gefunden und lebhaft Diskussionen ausgelöst. Ihre Kenntnis kann jedem Juristen, aber auch allen philosophisch, gesellschaftswissenschaftlich und politisch Interessierten anempfohlen werden. Der vorliegende Band faßt die wichtigsten von ihnen – z. T. in gekürzter und neuerarbeiteter Fassung – zusammen.

An dieser Stelle ist besonders auf den dritten Teil des Buches hinzuweisen, der der menschenrechtlichen Ebene gewidmet ist und sich mit den Themen Naturrecht, Menschenwürde, Universalität der Menschenrechte, „Weltverantwortung und Entwicklungshilfe“ und Problemen der sozialen Gerechtigkeit befaßt. (wß)

**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 im Jahr 2004 bislang erschienen:

*Claudia Mahler/Norman Weiß* (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, ISBN 3-8305-0581-7;

*Eckart Klein/Christoph Menke* (Hrsg.), Menschenrechte und Bioethik, ISBN 3-8305-0574-4;

*Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz, Zum Problem des *overlapping* von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen, ISBN 3-8305-0613-9.

In Vorbereitung sind:

*Friederike Brinkmeier*, Der Einfluß des Kalten Krieges auf den internationalen Menschenrechtsschutz, 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.

*Eckart Klein* (Hrsg.), Globaler demographischer Wandel und Schutz der Menschenrechte.

Die hier dokumentierte Konferenz 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.

Das MRZ hat im August 2004 eine Workshop-Dokumentation publiziert:

*Claudia Mahler/Anja Mihr/Reetta Toivanen* (Hrsg.), Democracy, Minorities and Human Rights Education in Europe, March 5-6, 2004, Humboldt-University of Berlin (VW-Tandem Research Project "Teaching human rights in Europe"), ISSN: 1435-9154, 89 Seiten.

---

### **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.

---

### **Tagung des MenschenRechtsZentrums mit öffentlichem Vortrag**

---

Die nächste Tagung des MRZ – „Das Recht der Würde“ – findet vom 2. bis zum 4. Dezember 2004 in Potsdam statt. Nähere Informationen zur Konzeption der Veranstaltung, mit der die in jüngerer Zeit wieder aufgeflammete Debatte über den Begriff der Menschenwürde und ihren Schutz aufgegriffen und fokussiert werden soll, finden Sie unter:

[www.uni-potsdam.de/u/mrz/tagung/wuerde.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/tagung/wuerde.htm)

Zum Auftakt der Veranstaltung hält der Philosoph *Anton Leist*, Zürich, am Donnerstag, den 2. Dezember einen öffentlichen Vortrag zum Thema „Menschenwürde als Ausdruck - Ein nicht-metaphysischer Vorschlag“ (18.00 Uhr, Universitätskomplex Am Neuen Palais, Raum 1.11.009). Hierzu möchten wir Sie herzlich einladen.

<b>Kalender</b>
-----------------

Die beiden nachstehend angezeigten Termine beschäftigen sich mit den frühen Völkermorden des 20. Jahrhunderts, die in jüngerer Zeit verstärkt öffentlich diskutiert werden.

**11. Januar 2005                      Der Völkermord an den Herero und Nama 1904-1908**

Die vom Deutschen Institut für Menschenrechte im Winterhalbjahr 2004/2005 angebotene Vortragsreihe ist historischen Unrechtserfahrungen und ihrer Bedeutung für die Entwicklung der Menschenrechte gewidmet. Die meisten Vorträge beschäftigen sich mit Menschenrechtsverletzungen durch das NS-Terrorregime bzw. durch die SED-Diktatur.

Exemplarisch werden aber auch Unrechtserfahrungen aus anderen Regionen thematisiert. Dies wird mit dem Vortrag des Berliner Historikers Dr. *Joachim Zeller* ebenfalls versucht werden.

Veranstaltungsort                      Deutsches Institut für Menschenrechte'  
und Anmeldung:                      Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

Tel. 0 30 – 25 93 59-0

**4.-6. März 2005                      Der Völkermord an den Armeniern und syrischen Christen**

Erinnerung an die Geschichte von Christen und Muslimen in Europa

Die Tagung greift ein Thema auf, das in letzter Zeit verstärkt in der Wissenschaft, aber auch in den Feuilletons diskutiert wird. Nach den Armeniermassakern von 1895 „mitten im Frieden der Belle Epoque“ (*Kieser/Schaller*, Hrsg., *Der Völkermord an den Armeniern und die Shoah*, 2002, S. 15) kam es 1915/16 zum Völkermord an den Armeniern im Osmanischen Reich. Wurden damit und mit den zwischenzeitlichen Massenmorden in den Kolonien (Niederschlagung des Hereroaufstandes, Greuel in Belgisch-Kongo) die Grundlagen für die späteren Völkermorde der totalitären Regime gelegt?

Veranstaltungsort:                      Schwanenwerder  
Kontakt:                                  Evangelische Akademie Berlin  
Telefon: 0 30 – 20 35 55 00  
akademie@eaberlin.de

## Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

---

### Menschenrechtskommissar des Europarates besucht die Russische Föderation

---

Zur letzten Etappe seines Besuches in der Russischen Föderation ist der Menschenrechtskommissar des Europarates, *Alvaro Gil-Robles*, in der zweiten Septemberhälfte nach Moskau gereist. Der Besuch sollte dazu dienen, einen allgemeinen Bericht über die Menschenrechtslage im Land vorzubereiten.

Nachdem er während zwei Wochen im Juli dieses Jahres bereits fünf Föderationssubjekte besucht hatte, besuchte der Kommissar nun die autonomen Regionen Khanty-Mansiysk und den Nordkaukasus einschließlich der Republik Tschetschenien. Anschließend kehrte er nach Moskau zurück, um sich dort mit Vertretern der Behörden der Russischen Föderation zu treffen. (wß)

---

### *Louise Arbour* hat ihr Amt als Hochkommissarin für Menschenrechte angetreten

---

Die Kanadierin, die Anfang des Jahres zur Nachfolgerin von *Sergio de Mello* berufen worden war (vgl. MRM 2004, S. 105), trat ihr Amt am 1. Juli 2004 an. *Arbour* ist nach *Mary Robinson* die zweite Frau in diesem Amt, das seit 1993 besteht. Sie hat bereits zu wichtigen Fragen Stellung genommen. Erste Reisen führten sie in verschiedene Länder Afrikas.

Die Internetseite des Büros der Hochkommissarin wird neu gestaltet und kann jetzt unter der Adresse: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) abgerufen werden. Diese Seite bietet Zugang zu menschenrechtlich relevanten UN-Dokumenten. (wß)

---

### Anti-Folter-Komitee des Europarates: Staaten dürfen Mißhandlungen nicht tolerieren

---

In seinem am 21. September 2004 veröffentlichten 14. Allgemeinen Tätigkeitsbericht betont das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), daß es vom Verbot von Mißhandlungen keine Ausnahmen geben dürfe. Die Staaten hätten die Verpflichtung, Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen. Jedoch dürfe „der Kampf gegen den Terror nicht so weit gehen, daß Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung angewendet wird.“

Das CPT unterstreicht, daß Staatsbedienstete, die Mißhandlungen begehen, bestraft werden müssen. In diesem Zusammenhang legt der Allgemeine Bericht Leitlinien zur Bekämpfung der Straffreiheit dar. Es müßte beispielsweise ein Arbeitsumfeld geschaffen werden, in dem es als normal und richtig betrachtet wird, Kollegen anzuzeigen, die Mißhandlungen begangen haben. Darüber hinaus müssen Berichte über Folter und Mißhandlungen zu wirksamen Untersuchungen und – falls sich diese bewahrheiten – zu einer angemessenen Bestrafung führen. Das CPT betont zudem, daß kein Zweifel an der Verpflichtung der Staaten zur Bekämpfung der Straffreiheit bestehen dürfe: „Wenn nötig, müssen die zuständigen Behörden klarmachen, daß für Folter und andere Formen der Mißhandlung der „Null-Toleranz“-Grundsatz gilt.“

Der Allgemeine Bericht faßt die 22 Informationsbesuche des CPT in 19 Ländern während der letzten zwölf Monate zusammen. Viele dieser Besuche waren Ad hoc-Besuche, die das CPT aufgrund der Umstände für notwendig hielt. Zudem enthält der Bericht Einzelheiten über das Abkommen bezüglich der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter, das

am 23. August 2004 in Pristina zwischen der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo und dem Europarat unterzeichnet wurde. Dieses Abkommen war erforderlich, damit das CPT im Kosovo tätig werden kann.

Den Allgemeinen Bericht sowie weitere Informationen über das CPT finden Sie auf der Website des CPT unter: [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int). (wß)

---

#### UN-Generalsekretär ernennt Vertreter für die Menschenrechte von Binnenflüchtlingen

---

**W**alter Kälin, anerkannter Experte auf den Gebieten der Menschenrechte und des internationalen Flüchtlingsrechts, wurde von UN-Generalsekretär *Kofi Annan* zu seinem Vertreter im Bereich der Menschenrechte von intern vertriebenen Personen ernannt (Presseveröffentlichung des UNHCHR vom 21. September 2004).

*Kälin* ist seit 1988 ordentlicher Professor für Staats- und Völkerrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Seine Forschungsschwerpunkte bilden die Bereiche Flüchtlingsrecht, internationaler Menschenrechtsschutz, Verfassungsgerichtsbarkeit, öffentliches Verfahrensrecht und Verfassungsrecht der schweizerischen Kantone. Er arbeitete bereits als Experte unter anderem für die schweizerische Bundesregierung, Kantone, Nichtregierungsorganisationen und die Vereinten Nationen. Beispielsweise wurde er 1991/92 als Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission über die Lage der Menschenrechte in Kuwait unter irakischer Besatzung eingesetzt; seit 2003 ist er Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses.

Als Vertreter des Generalsekretärs im Bereich der Menschenrechte von Binnenflüchtlingen wird *Kälin* als unabhängiger Experte eng mit dem Nothilfskoordinator und insbesondere der Abteilung für Binnenvertreibungen des Büros für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten sowie dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) zusammenarbeiten.

Weltweit gibt es heute schätzungsweise 25 Millionen Menschen, die durch Vertreibung zu Flüchtlingen im eigenen Land geworden sind und oft unter sehr schwierigen Bedingungen leben müssen. Durch internationale Zusammenarbeit sollen unter anderem ihre Lebensbedingungen sowie ihr rechtlicher Schutz verbessert werden. (cz)

---

#### Dokumentations- und Kulturzentrum deutscher Sinti und Roma

---

**D**as Zentrum wurde 1990 in der Heidelberger Altstadt eingerichtet und mit der ersten Dauerausstellung zum NS-Völkermord an den Sinti und Roma im März 1997 der Öffentlichkeit übergeben. Neben seiner Funktion als Museum der Zeitgeschichte und Ort der Erinnerung nimmt das Zentrum durch Veranstaltungsreihen und Tagungen an der Diskussion aktueller gesellschaftspolitischer Themen teil. Eines dieser Themen sind die Menschenrechte und dabei insbesondere dasjenige des Minderheitenschutzes.

Den Kern der Einrichtung bilden die drei Referate Dokumentation, Dialog und Bildung. Eine Beratungsstelle vertritt die Individualentschädigungsansprüche von Überlebenden der nationalsozialistischen Verbrechen. In Zusammenarbeit mit anderen nationalen Roma-Organisationen entstand auf Initiative und unter Federführung des Dokumentations- und Kulturzentrums deutscher Sinti und Roma die erste ständige Ausstellung über den nationalsozialistischen Völkermord an den Sinti und Roma im Staatlichen Museum

Auschwitz.  
Nähere Informationen finden sich auf der Homepage des Zentrums unter:  
[www.sintiundroma.de](http://www.sintiundroma.de). (BP)

**Bericht über die Podiumsdiskussion „Trade not Aid – 40 Jahre UNCTAD Reicht der Abbau von Agrarsubventionen und Importrestriktionen?“** am 7. September 2004. Die DGVN-Gesprächsrunde der Reihe „Vereinte Nationen“ fand im Johannes-Gutenberg-Saal der Landesvertretung Rheinland-Pfalz, Berlin, statt. (*Corina Zanetti*)

Teilnehmer der Gesprächsrunde waren:

*Dr. Christoph Zöpel*, MdB, Vorsitzender der DGVN (Einführung);

*Dr. Konrad Melchers*, Sprecher des Dritte Welt Journalisten Netzes, epd-Entwicklungspolitik (Moderation);

*Erich G. Fritz*, MdB, Vorsitzender des Unterausschusses Globalisierung und Außenwirtschaft;

*Prof. Dr. Sabine von Schorlemer*, Professur für Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen, TU Dresden;

*Dr. Heiner Flassbeck*, Leiter der Abteilung Makroökonomie und Entwicklungspolitik bei der UNCTAD, Genf.

Was kann aus dem 40-jährigen Bestehen der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) geschlossen werden? Was konnte erreicht und wo müssen neue Zukunftsziele gesetzt werden? Dies sind einige der Fragen, die sich der Gesprächskreis Vereinte Nationen vom 7. September 2004 stellte.<sup>1</sup>

40 Jahre UNCTAD ist nicht das einzige, das es 2004 zu feiern gibt: *Zöpel* erwähnte auch die gleichzeitige Gründung der G-77 und wies auf das im kommenden Jahr erwartete 50-jährige Bestehen der Blockfreien hin. Die Bemerkung, daß sich das internationale Umfeld seit 1964 sehr verändert hat, fand allgemeinen Zuspruch. Die Vereinten Nationen haben sich in ihrer Organisation weiterentwickelt, und sie müssen in der Entwicklungspolitik mit neuen internationalen Partnern kooperieren. Aus alten Fehlern hat man gelernt, und einige „Erfolge“ können verzeichnet werden, wie die verbesserte Wirtschaftssituation im asiatischen

Raum zeigt. Doch Entwicklungshilfe bleibt weiterhin ein großes Thema der internationalen Gemeinschaft, und zudem kommen in der Zeit der Globalisierung auch neue Aufgaben hinzu.

Zwei große Wendepunkte können gemäß *von Schorlemer* in der Geschichte der UNCTAD ausgemacht werden: Einerseits die Eröffnung des Nord-Süd-Dialogs in den 80er Jahren und andererseits die Partnerschaft mit der WTO, die durch die Doha-Runde begründet wurde. Eine weitere Neuorientierung, so *Melchers*, kann außerdem mit der 11. Konferenzrunde der UNCTAD im Juni 2004 in Sao Paolo, Brasilien, ausgemacht werden.

Der Nord-Süd-Dialog nimmt einen wichtigen Platz ein in der heutigen Entwicklungspolitik. Die UNCTAD übernimmt dabei die Funktion eines „Dialogforums“ für Entwicklungsländer. Einerseits ermöglicht dies letzteren, und im speziellen auch den „least Developed Countries“ (LDCs), sich auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen. Andererseits wird damit deren Integration in den Weltmarkt gefördert. So kann der Marginalisierung, bemerkte *Zöpel*, Sensibilisierung entgegengesetzt werden; dies hat nicht nur international seine Wichtigkeit, sondern spielt eine ebenso zentrale Rolle im regionalen Bereich, so zum Beispiel innerhalb der Europäischen Union.

Mit der Doha-Runde erfuhr die Kooperation zwischen der UNCTAD und der WTO eine zentrale Stärkung. Nebenbei bemerkte *von Schorlemer*, daß dies zudem eine gewisse institutionelle Gleichstellung der beiden Organisationen bewirkte. Die Zusammenarbeit der beiden Organisationen ist zentral, denn, so *Fritz*, Entwicklungsprobleme können nicht allein durch die Liberalisierung der Märkte gelöst werden – dies hat spätestens die Asien-Wachstums-Krise gezeigt. Auch reichen multilaterale Handlungsbeziehungen klar nicht aus, wie es die

<sup>1</sup> Die Referate sind in der Zeitschrift *Entwicklungspolitik* 18/19/2004, S. 16ff. veröffentlicht.

letzten vier Jahrzehnte zeigen. Die Entwicklung, so *Flassbeck*, stellt sich im gegenwärtig vorherrschenden neoklassischen Marktssystem nicht automatisch ein: Einerseits, wie allgemein beobachtet werden kann, sind im Weltmarkt nicht alle Beteiligten gleichgestellt, sondern haben vielmehr sehr unterschiedliche wirtschaftliche, politische und soziale Ausgangslagen. Andererseits bewirkt die Öffnung der Märkte nicht in jedem Fall eine Verbesserung der nationalen Wirtschaftslage und birgt zudem die Gefahr der Marginalisierung einzelner Entwicklungsländer. Dieser Entwicklung kann die UNCTAD, gemeinsam mit der WTO und anderen Partnern aus dem internationalen und nationalen Sektor, entgegenwirken. Dabei ist die UNCTAD, so *Flassbeck*, als Organ der internationalen Gesellschaft in der Lage, neutrale politische Hilfe zu leisten und so die nationale Politik mit dem aktuellen Wirtschaftssystem zu verbinden.

In diesem Zusammenhang kommt das Konzept des „Policy Space“ zur Sprache: Entwicklungsländern soll ein geschützter Raum geschaffen werden, so daß sich der nationale Wirtschaftsmarkt erst entwickeln und stärken kann.<sup>2</sup> Dies ermöglicht es einerseits, ein auf das dem Entwicklungsland eigene Umfeld abgestimmtes Wirtschaftssystem aufzubauen und zu profilieren, was die „Erfolgschancen“ der Entwicklungsländer – verglichen mit der einfachen Nachahmung des westlichen Handels- und Wirtschaftssystems – bei der Öffnung zum Weltmarkt erhöht. Andererseits, so merkte *Fritz* an, kann sich die Wettbewerbsfähig-

keit der Märkte von Entwicklungsländern aufbauen und ausbilden. Das Ergebnis ist die Schaffung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung – wie *Flassbeck* erwähnte, nach wie vor eines der Hauptziele der UNCTAD.

Im Hinblick auf mögliche Zukunftsziele bemerkte *von Schorlemer*, daß die UNCTAD gerade im Bereich der Entwicklungshilfe allgemein an Bedeutung verloren habe: Ihre Präsenz und Mitarbeit bei politischen Entscheidungen sei – trotz ihres beachtlichen Engagements und ihrer nicht unbedeutenden Stellung auf der internationalen Ebene – nach wie vor unzureichend. Außerdem habe sie bis heute nicht alle ihre ursprünglichen Ziele erreicht, so zum Beispiel bestehe das Problem der Preisinstabilität auf den Märkten der Entwicklungsländer weiterhin. Für die Zukunft der UNCTAD, so *von Schorlemer*, ist demnach vor allem ein klares Profil erforderlich. Die Zusammenarbeit mit anderen VN-Organen des Bereichs der Entwicklungshilfe, sowie die lokale Präsenz und technische und administrative Assistenzfunktion der UNCTAD kann und muß noch ausgebaut und gestärkt werden. Im Rahmen der Entwicklungspolitik ist weiterhin eine der Hauptaufgaben der UNCTAD, so *Fritz*, als Forum für den Nord-Süd- sowie den Süd-Süd-Dialog zu dienen. Dabei kann für erhöhte Repräsentativität und Integration auch ins Auge gefaßt werden, dieses Dialogforum auch auf die Parlamentarier auszuweiten.

Im Verlaufe der Diskussion kam das Thema des „Dumpings“ in der Gesprächsrunde auf: Die Korea-Krise zum Beispiel veranlaßte die Abwertung der Landeswährung um fast 40%, wie *Flassbeck* kommentierte, und dies, obwohl der allgemeine Stand der koreanischen Währung international als gut bewertet wurde. Um sich die ausländischen Investitionen zu sichern, versucht man nun, die Preise tief zu halten. Dies widerspricht nicht nur der neoklassischen Theorie des freien Marktes, gemäß der sich die Preise flexibel anpassen können müssen. Es hindert das Entwicklungsland auch daran, durch den Handel

<sup>2</sup> Das Konzept des „Policy Space“ beschreibt die Anerkennung des Bedürfnisses von Entwicklungsländern „to adopt their own domestic policies, particularly in the areas of trade, investment and industrial development, where they are often constrained by trade agreements and loan conditions“, in: E-News Special Editions on UNCTAD XI: UNCTAD XI Gives Boost to Multilateral Trade Negotiations, Issue N° 8, Juli 2004, S. 1-4 (S. 2) [www.unctad.org/en/docs/iaosmisc20042\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iaosmisc20042_en.pdf) (18. Oktober 2004).

Wohlstand zu erreichen. *Fritz* stimmte in diesem Punkt mit *Flassbeck* überein: Ein Entwicklungsland, wie schon erwähnt, kann nicht gänzlich ohne Unterstützung dem freien Weltmarkt ausgesetzt werden. Es wird betont, daß auch hier Kooperation zwischen den beiden einzelnen internationalen Organisationen als auch mit den regionalen und nationalen Wirtschafts- und Entwicklungspartnern absolut notwendig ist.

Zum Schluß kam im Gesprächskreis die Frage auf, welche Rolle die UNCTAD im Süd-Süd-Handel sowie in Bezug auf das Problem des Rohstoffs spielen soll. Im Hinblick auf ersteres, so *von Schorlemer*, hat die UNCTAD bereits einen interessanten Ansatz gemacht: Der Entwicklungsfortschritt wird nicht nur durch auswärtige Hilfe vorangetrieben, sondern auch durch Ermutigung zur Handels- und Wirtschaftskooperation unter den Entwicklungsländern.<sup>3</sup> Die UNCTAD übernimmt dabei eine Verhandlungsfunktion; als positiven Nebenaspekt bemerkte *von Schorlemer*, daß so außerdem die Position der UNCTAD in

der Entwicklungspolitik gegenüber der WTO und anderen Organisationen gestärkt wird. In diesem Zusammenhang kam *Flassbeck* auf das Konzept des „Policy Space“ zurück und wies auf die guten Erfahrungen im asiatischen Raum hin.

Die Frage des Problems des Rohstoffs blieb allerdings offen: „Sao Paulo“ gibt keine befriedigende Annäherung, und gemäß *Fritz* wurde, im Vergleich mit der Minister-sitzung vom September 2003 in Cancún, Mexiko, sogar ein Schritt rückwärts gemacht.

Der Gesprächskreis und die Diskussion wurden von *Melchers* mit den Worten geschlossen, daß man oft meine, man habe die Bergspitze erreicht, dann allerdings feststellen müsse, daß es nur eine weitere Stufe gewesen sei. Wie ihr nationales Umfeld muß auch die UNCTAD sich ständig weiterentwickeln, um ihre Aufgabe erfüllen zu können. So sieht sie einer Zukunft mit vielen Herausforderungen entgegen, die es durch gezielte Entwicklungspolitik und Kooperation mit den verschiedenen Partnern zu bewältigen gilt.

**Bericht über die Podiumsdiskussion zum Thema „Global Compact – Wirksame Selbstregulierung der Konzerne oder Ausverkauf der UNO?“.** Die Veranstaltung fand am 23. Juni 2004 an der Universität Potsdam statt und wurde vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam (MRZ) in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Landesverband Berlin-Brandenburg e.V., organisiert. (*Katrin Frauenkron/Bernd Krippner*)

Die Moderation übernahm Dr. *Christine Kalb* als Vorsitzende der DGVN, Landesverbandes Berlin-Brandenburg e.V. Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Diskussion waren *Claudia Roth*, Mitglied des Deutschen Bundestages und zudem Beauf-

tragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Prof. Dr. *Harald Fuhr* vom Lehrstuhl für Internationale Politik der Universität Potsdam, *Paula Marie Hildebrandt* als Mitarbeiterin der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Dr. *Mathias John* von amnesty international (ai) und Dr. *Claudia Wörmann* als Vertreterin des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI).

Zu Beginn der Veranstaltung wurde kurz die Entstehungsgeschichte des Global Compact (GC) umrissen. Anfang des Jahres 1999 rief *Kofi Annan* die Teilnehmer des Weltwirtschaftsforums in Davos auf, sich an einem ständigen Dialog mit den Verein-

<sup>3</sup> Dieses Konzept wurde 1976 erstmals von der „Gruppe der 77“ diskutiert; 1989 wurde es von 41 Ländern im „Agreement on the Global System of Trade Preferences“ (GSTP) ratifiziert. Es soll die regionale Handels- und Wirtschaftskooperation stärken und so bereits existierende Wirtschaftsabkommen ergänzen. Siehe unter: E-News Special Editions on UNCTAD XI: UNCTAD XI Gives Boost to Multilateral Trade Negotiations (Fn. 2), S. 3.

ten Nationen, mit den Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zu beteiligen, um durch Kommunikation und Diskussion die Prinzipien einer nachhaltigeren globalen Ökonomie zu realisieren. Bereits ein Jahr nach diesem Appell des Generalsekretärs der UN an die internationale Geschäftswelt wurde der GC im Juli 2000 eingerichtet. Er umfaßt neun Prinzipien mit den drei Kernbereichen Schutz der Menschenrechte, Herstellung angemessener Arbeitsbedingungen und Schutz der Umwelt.<sup>4</sup> Vor wenigen Wochen gab *Kofi Annan* auf dem Global Compact Leader Summit im New Yorker Hauptquartier der UN gar die Ergänzung der bisherigen Prinzipien durch ein zehntes, das die Bekämpfung der Korruption zum Inhalt hat, bekannt.<sup>5</sup>

Im Mittelpunkt der Podiumsdiskussion stand die Frage nach der Wirksamkeit des GC in Anbetracht der Freiwilligkeit der Vereinbarung und der damit verbundenen Verpflichtungen zur Umsetzung. In diesem Zusammenhang wurde versucht, die Frage zu beantworten, welches Interesse für die Unternehmen besteht, sich an einer solchen Vereinbarung zu beteiligen und durch welche Mechanismen und Instrumentarien eine Verstärkung der Bindungswirkung erzielt werden kann.

Die Freiwilligkeit stellt ein wesentliches Kennzeichen des GC dar.<sup>6</sup> Ein Instrumentarium, welches die Umsetzung der Prinzipien durch die partizipierenden Unternehmen überwacht, steht bisher nicht zur Verfügung. Insbesondere an den fehlenden Kontroll- und Sanktionsinstrumenten entzündet sich die Kritik am GC. Kritiker innerhalb des GC bewerten ihn durchaus als einen sinnvollen Ansatz zur Herstellung

der Menschenrechte und zur Verbesserung des Umwelt- und des Arbeitsschutzes. Sie beklagen jedoch die Abwesenheit der besagten Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen und seine dadurch bedingte Effektivität. Andere Kritiker sehen in der Vereinbarung eine Gefahr des Mißbrauchs der UN. Danach dient der GC nicht der Realisierung der anvisierten Prinzipien, sondern überwiegend der Imageverbesserung der teilnehmenden Konzerne.<sup>7</sup>

*Roth* sah durchaus eine ökonomische Motivation der Unternehmer, die humanitären und ökologischen Prinzipien des GC zu verwirklichen. Zum einen trage die Wahrnehmung der zweifellos bestehenden moralischen Verantwortung zur gesamtgesellschaftlichen Stabilität in den betreffenden Ländern bei. Nur diese garantiere die Sicherheit von Investitionen der Unternehmer im Ausland. Zum anderen wirke sich die Einhaltung der Prinzipien des GC positiv auf das Image des Unternehmens und damit auf dessen Absatz aus. Damit betonte *Roth* den Einfluß des Verbrauchers auf die Umsetzung der Grundsätze des GC.

*Wörmann* erklärte die Entstehung des GC durch die aufgrund der Globalisierung entstandenen Defizite in der Regelung der transnationalen Wirtschaftsräume. Erst die ausreichende Normierung dieser Räume ermögliche einen sicheren Handel zwischen den Gesellschaften. *Fuhr* sah den GC als den Ausdruck einer zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Vereinbarungen wie der GC verliehen der Staatengemeinschaft durch die Mitwirkung der beteiligten Interessengruppen Legitimität.

*Hildebrandt* beurteilte die Freiwilligkeit der Teilnahme als die wichtigste Voraussetzung für die Funktion des GC als Kommunikationsforum. Die Vernetzung der Akteure mit ihren unterschiedlichen Positionen erzeuge einen Kontrolldruck hinsichtlich der Umsetzung des GC. *John* war jedoch der Ansicht, daß in der fehlenden

<sup>4</sup> *Sabine von Schorlemer*, Der „Global Compact“ der Vereinten Nationen – ein Faust'scher Pakt mit der Wirtschaftswelt?, in: dies. (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 507-552 (S. 512).

<sup>5</sup> Der Bericht des Gipfeltreffens ist einzusehen unter [www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp](http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp) (12. Juli 2004).

<sup>6</sup> *Von Schorlemer* (Fn. 4), S. 527ff.

<sup>7</sup> Vgl. die Darstellung der Kritikansätze in *von Schorlemer* (Fn. 4), S. 535ff.

Verbindlichkeit eine Schwachstelle des GC liege. Beide bemängelten die fehlende Überwachung der Berichtspflicht über den Stand der Umsetzung der Prinzipien. *John* war des weiteren der Auffassung, daß die Verabschiedung von Sanktionen gegen Verstöße der Prinzipien notwendig ist, um die Effektivität des GC zu erhöhen. *Hildebrandt* schlug den Entzug des Emblems der Vereinten Nationen als Sanktion vor, um einen Mißbrauch des Emblems zu verhindern.

Ausgehend von diesen Aussagen formulierte *Fuhr* die Vision einer neuen europäischen Wettbewerbsfähigkeit, die darauf beruhen könne, Mechanismen und Anreize für die Konsumenten und Unternehmen zu etablieren, um im Sinne humaner, ökologischer und sozialer Grundsätze zu handeln. Auf dem Podium herrschte Einigkeit über die wichtige Rolle der Konsumenten als Kontrolleure der GC-Prinzipien.

*Wörmann* sprach von einem bislang fehlenden signifikanten Zusammenhang zwischen ökonomischem Handeln im Sinne des GC und einer dadurch erzeugten steigenden Wettbewerbsfähigkeit. Von einer solchen Verknüpfung dürfe angesichts der aktuellen ökonomischen Probleme, von

denen sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen betroffen sind, zum momentanen Zeitpunkt noch nicht ausgegangen werden.

Alle Diskussionsteilnehmer begrüßten den GC als ein komplementäres Instrument zu Durchsetzung der Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte. Sie stimmten jedoch überein, daß die Formulierung und Durchsetzung verbindlicher Regelungen in erster Linie eine staatliche Aufgabe sei. Die Einwände der externen Kritik wurden weitgehend außer acht gelassen und die Argumente kreisten überwiegend um die Problematik der Herstellung größerer Verbindlichkeit und Effektivität des GC. Zuhörerbeiträge machten deutlich, daß eine Kontrolle durch die Konsumenten zum jetzigen Zeitpunkt lediglich in geringem Maße ausgeübt wird. Eine wirksame Überwachung durch den Verbraucher setzt zum einen eine entsprechende Einstellung voraus und zum anderen die Möglichkeit, die Einhaltung der Prinzipien nachvollziehen zu können. Letzteres wäre erst dann möglich, wenn das UN-Emblem eine tatsächliche Verlässlichkeit für die Einhaltung der Grundsätze bieten würde.

**Tagungsbericht „Globaler demographischer Wandel und Schutz der Menschenrechte“.** Das vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam veranstaltete Kolloquium fand am 2. und 3. Juli 2004 im Inselhotel Hermannswerder in Potsdam statt. Die Veranstaltung wurde von der Margarete-Markus-Charity unterstützt. (*Norman Weiß*)

Nach einer kurzen Einleitung, mit der Prof. Dr. *Eckart Klein*, Potsdam, in die Thematik einführte, wandte sich der erste Themenblock den „völkerrechtlichen Grundfragen“ zu. Zunächst referierte PD Dr. *Daniel-Erasmus Khan*, München/Bayreuth, über die „Rückwirkung der Entwicklung auf die Organisation der internationalen Gemeinschaft“. Seine Ausführungen gingen dabei zunächst von der Feststellung aus, daß Demographie negativ konnotiert sei, Gemeinschaft hingegen positiv. Die zu erörternde Frage sei nun, inwieweit demographischer Wandel die Handlungsfähigkeit und -berechtigung der internationalen Gemeinschaft präge oder verändere. Es

stelle sich die Frage, ob die Organisation der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf einen verstärkten Einfluß des Faktors Mensch reformfähig sei oder vielmehr ein kompletter Umbau nötig werden könne.

*Khan* vertrat die Auffassung, daß das System einen Wandel vollziehen müsse, um seine Legitimität zu erhalten. Reformbedarf bestehe im Sicherheitsrat und hinsichtlich einer Stimmengewichtung in der Generalversammlung, wo das Modell der „doppelten Mehrheit“ durchaus erwägenswert sei. Die Frage der Demokratie in der Völkerrechtsordnung selbst stelle sich um so

dringlicher, je mehr diese Völkerrechtsordnung bzw. die diese maßgeblich prägenden internationalen Organisationen selbst Staatsfunktionen übernehmen. Zu denken sei in diesem Zusammenhang an eine zweite „Zivilgesellschaft-Kammer“, die eine Zwischenstufe auf dem Weg zur vollständigen Parlamentarisierung der Vereinten Nationen darstellen könne. *Khan* machte deutlich, daß viele seiner Vorschläge weit in die Zukunft wiesen, erinnerte aber daran, daß „history has told us not to underestimate the power of utopia“.

Das anschließende Referat von Prof. Dr. *Stefan Hobe* thematisierte das Verhältnis von „Gemeinschaft und Individuum“. *Hobe* wies darauf hin, daß das Bevölkerungswachstum – zwar in abgeschwächter Form – andauere und weltweit höchst ungleich verteilt sei, letztendlich zu über 90% in den Entwicklungsländern stattfinde. Durch dieses Wachstum nähmen sowohl die Zahl der Individuen wie auch die Gemeinschaft als solche zu. Beides, Individuum und Gemeinschaft, stehe in einem Spannungsverhältnis, bei dem den Menschenrechten die Aufgabe eines Ausgleichsfaktors zukomme. Hiervon ausgehend gab *Hobe* einen knappen und präzisen Abriss der geschichtlichen Entwicklung der Menschenrechtsidee und ihrer völkerrechtlichen Etablierung, die in einer übersichtlichen Darstellung des heutigen Menschenrechtssystems auf der Ebene der Vereinten Nationen gipfelte. Er sprach sodann einige aktuelle Herausforderungen an, vor denen das internationale Menschenrechtssystem stehe. Hierbei nannte er zunächst die Globalisierung, worunter er eine technologiegestützte Entgrenzung verstand. Er ging in diesem Zusammenhang auch auf den Global Compact ein, der dazu führe, die transnationalen Unternehmen einzubinden, das Institut der Drittwirkung auf der internationalen Ebene stärker zu verankern und die Beachtung von Sozialstandards zum wünschenswerten Ziel zu machen.

Weiterhin thematisierte *Hobe* die Zulässigkeit einer kollektiven humanitären Inter-

vention zum Schutz der Menschenrechte. Trotz aller angebrachten Skepsis gegenüber diesem Institut sei es abzusehen, daß zunehmend davon Gebrauch gemacht werde.

Im Mittelpunkt der anschließenden Diskussion standen zunächst der Staat, die Gemeinschaft und beider Legitimität. *Doehring* betonte die Eigenverantwortung des Staates; *Klein*, der diese Einschätzung bekräftigte, schloß die Frage an, ob gegebenenfalls, wenn also der Staat seiner Verantwortung nicht gerecht werde, die internationale Gemeinschaft handeln dürfe oder sogar müsse. In diesem Zusammenhang wurde auch die souveräne Gleichheit der Staaten thematisiert und der von *Khan* gemachte Vorschlag, die demographische Gewichtigkeit (etwa in Form einer Stimmengewichtung in der UN-Generalversammlung) von Staaten zu berücksichtigen, abgelehnt (*Rudolf, Klein*). Einigkeit bestand darüber, daß die geltende Völkerrechtsordnung allein den Staaten Legitimität zuerkenne. Es sei aber durchaus fraglich, wie geänderte Mächtigkeit und auch demographische Gewichtigkeit fürderhin berücksichtigt werden müßten. Die Legitimität überkommener Strukturen sei nicht per se gegeben. Dies bedeute aber noch nicht, so *Hillgruber*, anderen Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen automatisch Legitimität zuzuerkennen. Auch Staaten, die sich unverantwortlich verhielten und bspw. ihr Budget statt in Entwicklung zu investieren allein für Rüstung ausgaben, könnten Legitimität verlieren (*Rauschnig*); überdies wurde dafür plädiert, Elemente gerichtlicher Kontrolle zu verstärken, um den Entscheidungen von politischen Organen mehr Legitimität zu verleihen (*Epiney*).

Thematisiert wurde unter anderem auch die Frage nach Gehalt und Bedeutung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. In diesem Zusammenhang ging es sowohl um die Frage, wer Träger dieser Rechte, als auch darum, wer Anspruchsverpflichteter sei (*Kugelman, Hobe*). Während *Hillgruber* in diesem Bereich alles für fraglich hielt, meinte *Bernhardt*, auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seien juristisch operabel, dies geschehe

allerdings besser in einem regionalen Rahmen. *Epiney* ergänzte, daß zumindest ein „Minimum-core-content“ sich bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten herausgeschält habe und handhabbar sei.

Der folgende Abschnitt der Tagung beschäftigte sich mit den „Anforderungen an die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik“.

Dr. *Otto Lampe*, Auswärtiges Amt (AA), Berlin, referierte zum Thema „Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Lichte der demographischen Erkenntnisse“. Er machte mit dem überraschenden Bekenntnis auf, daß das Amt über keine Strategie verfüge, um mit dem demographischen Wandel fertig zu werden. Dies solle aber nicht heißen, daß die allgemeinen Handlungsvorgaben und Strategien der deutschen Außenpolitik ungeeignet seien, um die Probleme zu lösen. So habe das Amt in einem „Szenario 2014“ festgehalten, daß es gelte, einen effektiven Multilateralismus zu gestalten; hierzu gehöre unter anderem die Bewältigung asymmetrischer Konflikte und, von zentraler Bedeutung, die Europäisierung der Außenpolitik. Von wichtiger Bedeutung in diesem Rahmen seien die Entwicklungszusammenarbeit, die Beteiligung an UN-Friedensmissionen und die finanziellen Beiträge für die Vereinten Nationen.

Damit die Europäische Union auch zukünftig eine wichtige Rolle in der Weltpolitik spielen und auch nach der Erweiterung und Vertiefung als „konsolidierter Global Player“ auftreten könne, sei eine liberale Einwanderungspolitik notwendig. *Lampe* hob hervor, daß Einwanderung per se nichts Schlechtes sei und eine Bevölkerung durchaus bis zu einem Drittel ihrer eigenen Zahl an Einwanderern aufnehmen könne. Hierbei sei allerdings eine zu große kulturelle Differenz problematisch. Polemisch merkte *Lampe* an, daß es sich letztendlich um eine Externalisierung der Reproduktion handele. Er beurteilte das von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte neue

Zuwanderungsgesetz positiv; es stelle einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels dar.

Das Referat von Prof. Dr. *Markus Krajewski* kreiste um die beiden Problembereiche HIV/Aids und den Zugang zu Trinkwasser. Er behandelte diese Themen anhand von vier Fallstudien, in denen er die Entwicklungspolitik der WHO/UNAIDS, der WTO, der Weltbank und des UNDP untersuchte. Eingangs betonte *Krajewski*, daß weltweit ca. 35 Millionen Menschen an HIV/Aids erkrankt und eine Zahl von 1,1 Milliarden Menschen ohne Trinkwasserversorgung seien. Zu den Millennium-Entwicklungszielen gehöre es, beide Zahlen zu halbieren. Diesen Vorgaben wohne ebenso wie den tatsächlichen Problemen eine menschenrechtliche Dimension inne, die im Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und im Recht auf Gesundheit zum Ausdruck komme.

Bei den Anforderungen, die sich angesichts dieser Ausgangslage für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik, die stets mehr sein müsse als bloße Entwicklungshilfe, stellen, nannte *Krajewski* zunächst den Zugang zu bezahlbaren Medikamenten gegen HIV/Aids. Hier seien durch die antiretrovirale Therapie (ART) bisher verstärkte Behandlungserfolge zu verzeichnen, allerdings sei in den hauptbetroffenen Staaten der Dritten Welt ein Zugang zu dieser Therapie praktisch nicht möglich. Deswegen haben WHO/UNAIDS ein Programm aufgelegt, um bis zum Jahre 2005 drei Millionen Menschen mit ART zu versorgen (sogenannte 3BY5 Initiative). Es sei allerdings fraglich, ob tatsächlich die relevanten Bevölkerungsgruppen, insbesondere die Ärmsten der Armen erreicht werden könnten.

Mit Blick auf den Zugang zu einer gesicherten Trinkwasserversorgung führte *Krajewski* aus, daß die Hauptprobleme hier vor allem in ländlichen Gebieten, Slums und kleineren Städten bestünden. Die geschätzten Kosten, um eine flächendeckende Trinkwasserversorgung zu gewährleisten, beliefen sich auf circa 15 bis 30 Milliarden

US-Dollar. Hier thematisierte er die von der Weltbank vorgenommene Umorientierung, derzufolge private Finanzierung, gerade in diesem Bereich, als Königsweg erscheine.

*Krajewski* bilanzierte, daß die Entwicklungspolitik internationaler Organisationen nach wie vor ein unverzichtbarer Bestandteil für die Bewältigung globaler Fragen sei, allerdings gab er zu bedenken, diese sei im hohen Maße abhängig vom (Zahlungs-) Willen der Mitgliedstaaten. Überdies könne die Entwicklungspolitik bei einer einseitigen Orientierung selbst Probleme schaffen, anstatt zur Lösung von Problemen beizutragen. Insgesamt stelle sich die Entwicklungspolitik internationaler Organisationen jedoch als ein Element von Global Governance im Mehrebenensystem dar.

Die Diskussion wandte sich dann den Referaten von *Lampe* und *Krajewski* zu. Hierbei stand zunächst die Wasseraufbereitung im Mittelpunkt. So fragten *Doehring* und *Rauschnig* nach der Einschätzung *Krajewskis*, inwieweit hier Verbesserungen für Gesundheit und Überleben der Weltbevölkerung erreicht werden könnten. Dieser verwies auf die sogenannten Dubliner Prinzipien, die Wasser zu einem ökonomischen Gut erklärt hätten. Hieraus lasse sich die Figur eines internationalen Sozialhilfrechts konstruieren. Insgesamt gebe es wohl keinen Wassermangel, sondern eher ein globales Mißmanagement. Im Zusammenhang mit dem diskriminierungsfreien Zugang zu Wasser sei gleichzeitig die Krankheitsbekämpfung, insbesondere die Ansteckungsbekämpfung wichtig.

Die Diskussion beschäftigte sich unter anderem mit weltweiten Flüchtlingsbewegungen, wobei zunächst der Aspekt der Prävention, also die Bekämpfung von Fluchtursachen mit dem Ziel der Vermeidung von Fluchtbewegungen angesprochen wurde (*Klein*). In einem weiteren Schritt müsse es auch darum gehen, neben der Vermeidung elementarer Menschenrechtsverletzungen zu stabilen staatlichen Strukturen, funktionierender Verwaltung und effizienten Justizstrukturen zu kom-

men (*Rudolf*). Hierfür leiste die Bundesregierung einen kontinuierlichen Beitrag, der sich allerdings primär in Beratungsleistungen erschöpfe (*Lampe*). Mit Blick auf häufig beobachtete Konkurrenzen zwischen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und AA plädierte *Lampe* für eine einheitliche politische Verantwortung in diesem Bereich. Die Frage des Zuwanderungsbedarfs wurde einerseits grundsätzlich kritisch beurteilt (*Doehring*), andererseits wurde moralisch hinterfragt, ob es zulässig sei, Eliten zu importieren (*Rothermund*). *Lampe* entgegnete, Deutschland nehme am globalen Bildungsmarkt teil und benötige die Einwanderung, um gezielt der demographischen Entwicklung gegensteuern zu können. Er betonte allerdings die Notwendigkeit von Auswahlkriterien, damit auch die „richtigen“ Einwanderer ins Land kämen.

Im dritten Teil der Veranstaltung ging es um „Die Rolle der Staaten“. Hierbei referierte zunächst Prof. Dr. *Dietmar Rothermund*, Heidelberg, zum Thema „Demokratische Strukturen und Bevölkerungswachstum“. Er erörterte am Beispiel Indiens, ob existierende demokratische Strukturen die Belastungen des demographischen Wandels aushalten können. Die Eignung des indischen Beispiels leitete er daraus ab, daß die Bevölkerung Indiens sich seit der Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1947 verdreifacht habe und im Lande demokratische Regierungswechsel nach wie vor stattfänden. Aus einer Diskussion über den fürderhin zu erwartenden demographischen Wandel, dessen besondere Brisanz sich bereits heute abzeichne, versuchte *Rothermund* Prognosen über die Belastungsfähigkeit der demokratischen Strukturen Indiens anzustellen.

Er beschrieb die demographische Entwicklung, die inzwischen von einer sinkenden Gesamtfruchtbarkeitsrate gezeichnet sei und technisch als „demographischer Übergang“ bezeichnet werde. Dies zeige, daß von einer „Bevölkerungsexplosion“ nicht mehr die Rede sein könne, da Indien aber

noch immer eine „junge Nation“ sei, die etwa zu einem Drittel aus Kindern unter 15 Jahren bestehe, komme es erst in späteren Zeiträumen zu einem tatsächlichen Absinken der Bevölkerungszahl.

Sodann ging *Rothermund* auf die besonders stark ausgeprägten regionalen Disparitäten innerhalb Indiens ein. Während in den südindischen Gebieten die Gesamtfruchtbarkeitsrate den Reproduktionswert von 2,1 Kindern pro Frau zum Teil schon erreicht hat, liegt in den vier nordindischen Bundesländern die Gesamtfruchtbarkeitsrate noch über 4 und wird erst in dreißig bis weit über fünfzig Jahren die Reproduktionsquote erreicht haben. *Rothermund* lieferte mehrere Erklärungsversuche für diese Diskrepanz, wie etwa unterschiedliche Sozialstrukturen, und erläuterte sodann die strukturellen Entwicklungen der indischen Demokratie, die wesentlich, aber nicht immer tatsächlich steuernd, durch die britische Kolonialherrschaft geprägt worden sei. Eine wertende Gesamtanalyse könne heute noch nicht sagen, ob die Gegensätze zwischen Stadt und ländlichen Raum, zwischen bevölkerungsreichem Norden und bevölkerungsärmerem Süden eine unerträgliche Belastung für die indische Demokratie darstellen oder nicht.

Das anschließende Referat von Prof. Dr. *Christian Hillgruber*, Bonn, befaßte sich mit der Fragestellung „Staaten unter Migrationsdruck: Nationale Identitätswahrung zwischen Fremdenfeindlichkeit und Multikulturalität?“. *Hillgruber* warnte einleitend davor, nur die Ökonomie in den Blick zu nehmen. Es müsse die Frage gestellt werden, ob die Bundesrepublik Deutschland noch die Wahl zwischen verschiedenen Zuwanderern habe oder nicht. Er empfahl eine normative Ausrichtung in der deutschen Ausländerpolitik anhand der Vorgabe, es handele sich bei der Bundesrepublik nicht um ein Einwanderungsland. Dies begründete er damit, daß die relative Homogenität der Gesellschaft ein Wert an sich sei und Veränderungen, die Regierungs- und Parlamentsmehrheit wollten, bekannt sein und von der Bevölkerungsmehrheit mitgetragen werden müßten.

Grundannahme sei es aufgrund geltenden Völkerrechts, daß der Staat nach wie vor relativ unbeschränkt auswählen und entscheiden dürfe, ob und wen er ins Land lasse. Hierbei stellten das Flüchtlingsrecht mit dem Refoulement-Verbot und die internationalen Menschenrechte nur eine marginale Grenze dieser Entscheidungsfreiheit dar. Die Souveränität des Staates sei von großer Wichtigkeit und bleibe stets existent; sie fließe aus dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes.

*Hillgruber* unterstrich, daß seiner Ansicht nach das Staatsangehörigkeitsrecht zur Verfassung im materiellen Sinne gehöre, nicht zuletzt deswegen, weil die Demokratie eine Verfassung der Zugehörigen brauche. Ein „deformierter Demos“ führe dazu, daß das Volk sich selbst formieren müsse. Die Staatsangehörigkeit diene als Integrationsmerkmal, wobei klar sein müsse, daß das Volk das Recht habe, sich gegen Immigration auszusprechen. Sei die Entscheidung allerdings einmal gefallen, so gebe es kein Zurück. Daher sei eine ausführliche Diskussion über diesen Punkt unabdingbar, ja für eine Demokratie geradezu lebenswichtig. Man müsse sogar darüber nachdenken, einen extremen, massiven Zuzug gegebenenfalls als Form von Genozid zu bewerten. Fraglich sei allerdings, ob die staatliche Entscheidungsfreiheit über das Ob und Wie der Zuwanderung auch in der Europäischen Union fortgelte. *Hillgruber* wies daraufhin, daß die Staatsangehörigkeit nicht den Kompetenzregelungen des EG/EU-Vertrages unterfalle. Problematisch könne aber sein, daß EU-Bürger Freizügigkeit nach Art. 18 genossen, sodaß die Naturalisierung in dem einem Mitgliedstaat andere Mitgliedstaaten belasten könne.

*Hillgruber* unterstrich, daß es keine Pflicht zur Zulassung von Einwanderung gebe, das deutsche Volk müsse die Alternative haben, durch Verzicht auf Zuwanderung „arm aber frei“ leben zu können.

Die Diskussion zum Referat von *Rothermund* griff verschiedene Aspekte des Zusammenhangs von Bevölkerungsentwick-

lung und Demokratie auf. Mehrheitlich wandten sich die Teilnehmer aber den provokanten Thesen *Hillgrubers* zu und bezweifelten, ob das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes als Begründung für restriktive Zuzugsregelungen taugen könne (*Epiney, Khan, Pollmann*). *Hillgruber* entgegnete, daß das Selbstbestimmungsrecht sehr wohl gegen eine „Revolution von oben“, wie sie eine weitgehende Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, die die Zusammensetzung des Demos nachhaltig verändere, darstelle, in Stellung gebracht werden könne. *Doehring* ergänzte, die Vorschläge *Hillgrubers* seien nicht menschenrechtswidrig.

Der vierte Teil der Tagung thematisierte in zwei Referaten die **„Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Schutz von Minderheiten und Flüchtlingen“**. Zunächst sprach Prof. Dr. *Siegfried Wiessner*, Miami, über den „Minderheitenschutz“. Er stellte ausführlich die Diskussion über den Begriff der Minderheit dar und beschrieb den Wandel hin zum Schutz verwundbarer Gruppen. Neben dem demographischen Wandel könne sich auch ein gesteigertes Bewußtsein auf die Zahlen von Minderheiten auswirken, wie dies bei den nordamerikanischen Ureinwohnern der Fall gewesen sei. Er betonte, daß Minderheitenschutz langfristig angelegt sein müsse und sich nicht als schnelles Mittel zur Abwehr aktueller Krisen eigne. Er plädierte für eine angemessene Repräsentation von Minderheiten in öffentlichen Ämtern. Schematische Lösungen seien auf diesem Feld aber vielleicht noch weniger angemessen als auf anderen; es sei notwendig, die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Anschließend sprach Dr. *Ralf Alleweldt*, Frankfurt/Oder, über „Flüchtlinge“ und unterschied zwischen dem engen Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention und einem weiteren Kreis „flüchtender Personen“. Er machte deutlich, daß es, trotz anderslautender Annahmen, keinen empirisch nachweisbaren Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum, Migra-

tion und Flucht gebe. Auch bestehe kein Zusammenhang zwischen Armut und Migration. Daher könne Entwicklungshilfe zur Steuerung von Migration nur wenig beitragen. Anschließend ging er kurz auf die UN-Agenda für den Flüchtlingsschutz und die verstärkte Kooperation im Rahmen der Europäischen Union ein und behandelte am Ende seines Vortrages das Thema der Migration aus umweltbedingten Gründen. Hierfür müsse noch ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden.

Die Diskussion kreiste zunächst um den Minderheitenbegriff und beschäftigte sich dabei besonders mit dem Kriterium der zahlenmäßigen Unterlegenheit (*Krajewski* mit Blick auf Frauen) und der Staatsangehörigkeit (*Hailbronner* mit Blick auf Migranten). Weitere Themen waren der Zusammenhang von Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht, gerade auch mit Blick auf Ureinwohner (*Klein, Wiessner*) sowie die kollektive Dimension von Minderheitenrechten (*Rothermund, Klein*). Angesprochen wurde auch der Status von Bürgerkriegsflüchtlingen (*Doehring, Alleweldt*).

Im fünften und letzten Teil der Konferenz wurde der **„Schutz der Familie und verletzbarer Gruppen“** unter drei Gesichtspunkten behandelt. Zunächst sprach Prof. Dr. *Meinhard Schröder*, Trier, über die „Freiheit der Familiengründung und -planung“. Dabei ging er der Frage nach, ob staatliche Einwirkungen zur Begrenzung des Bevölkerungswachstums Grenzen an Grund- und Menschenrechten fänden. Er untersuchte in diesem Zusammenhang beispielsweise Maßnahmen zum hinausschieben des Ehemündigkeitsalters oder Sanktionen bei hoher Geburtenzahl. Während erstere zwar zulässig, aber faktisch nicht recht wirksam seien, müßten letztere als menschenrechtswidrig eingestuft werden: Die Monetarisierung der Inanspruchnahme eines Freiheitsrechts sei unzulässig.

Daran anschließend behandelte Prof. Dr. *Doris König*, Hamburg, die „Situation von

Frauen und Kindern". Sie wies auf die überproportional hohe Armut und extreme Armut unter Frauen und Kindern hin, die sie auf offenkundige strukturelle Diskriminierungen zurückführte. *König* unterstrich die grundlegende Bedeutung von Erziehung und Ausbildung, gerade für Mädchen und Frauen, um einerseits das Bevölkerungswachstum zu bremsen und andererseits das Wirtschaftswachstum zu steigern. Sie plädierte für verbesserte Gesundheitsfürsorge und Aufklärung, forderte Maßnahmen zur Beendigung von wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung und wies darauf hin, daß für viele Fragen die rechtlichen Standards bereits existierten, deren effektive Durchsetzung aber nach wie vor anzumahnen sei.

Das letzte Referat behandelte den „Schutz der Familie und verletzbarer Gruppen“. Prof. Dr. *Thomas Klie*, Freiburg i. Brsg., kontrastierte das momentan herrschende „Goldene Zeitalter“ für Ältere in den Industriestaaten mit der gleichzeitig hohen Viktimisierung von Älteren vorwiegend in der Familie. Er wies darauf hin, daß es in der Bundesrepublik Deutschland bei rund 750.000 Heimbewohnern zu ungefähr 450.000 freiheitsentziehenden Maßnahmen pro Tag komme. Altersarmut komme vor allem in Entwicklungsländern, aber nicht nur dort vor: Ältere seien auch in Deutschland oftmals erstes Sparziel. Altendiskriminierung finde insbesondere durch den Ausschluß vom Arbeitsmarkt statt.

*Klie* plädierte dafür, die zahlreichen Antidiskriminierungsvorschriften, nicht zuletzt in der Europäischen Sozialcharta und im EG-Recht, für den Schutz älterer Menschen fruchtbar zu machen.

Die Diskussion drehte sich zunächst um den Altersbegriff, der angesichts der unterschiedlichen Lebenserwartungen auf der Welt kaum einheitlich definiert werden könne (*Schmahl*). *Klie* wies darauf hin, daß das Altern des Körpers früh beginne, und berichtete von der etwas despektierlichen Einteilung in „Gogos“ (60/65 Jahre), „Slowgos“ (75 Jahre) und „Nogos“ (80/85 Jahre). Er fügte hinzu, daß gerontologisch

eine Grenze für das Rentenalter von 75 Jahren angemessen sei. *Hailbronner* fragte, ob die Diskriminierungsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg auf alte Menschen übertragbar sei. Sodann wurde die diskriminierende Wirkung eines geschlechtsabhängigen Heiratsmündigkeitsalters thematisiert (*Klein, Schröder*).

Erörtert wurden verschiedene Aspekte des Rechts auf Bildung. So betonte *Gose*, daß für viele Kinder in Afrika, etwa Aids-Waisen oder Slumbewohner, ohne eine nachhaltige Änderung der Lebensbedingungen ein verbrieftes Zugangsrecht zu Schulen wertlos bleibe. An Beispielen wie diesen zeige sich ein gewisser Eurozentrismus der Menschenrechtskonventionen, ergänzte *Schröder*; dies gelte auch für den Familienbegriff, fügte *Hailbronner* hinzu.

Da die Tagung mit dem zehnjährigen Bestehen des MRZ zusammenfiel, fand am Abend des 2. Juli eine gelungene Feierstunde statt, in deren Rahmen Prof. Dr. *Christian Tomuschat* unter dem Titel „Gerechtigkeit oder Populismus?“ über die gerichtliche Aufarbeitung staatlichen Unrechts am Beispiel privatrechtlicher Schadenersatzklagen gegen die Bundesrepublik Deutschland im Ausland sprach.

Die Dokumentation der Feierstunde wird Ende 2004 im Druck vorliegen; der Tagungsband wird im Sommer 2005 in der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam im Berliner Wissenschaftsverlag erscheinen.

Vorgestellt:

## Der „Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007“

Susan Riedel

Am 28. Juli diesen Jahres stellte Bundesministerin *Heidemarie Wiecezorek-Zeul* den ersten deutschen „Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte“<sup>1</sup> vor. Dieser legt die Maßstäbe der deutschen Entwicklungspolitik für die Jahre 2004-2007 fest, indem er zum einen bisherige Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bündelt. Zum anderen werden menschenrechtliche Prinzipien stärker in der Arbeit des BMZ verankert und zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um mit Hilfe der Entwicklungspolitik Menschenrechte wirksamer zu fördern. Der Aktionsplan setzt Empfehlungen einer Studie um, die das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Auftrag des BMZ vom September 2002 bis Oktober 2003<sup>2</sup> durchführte. Gegenstand des Auftrages war es, Elemente eines Menschenrechtsansatzes für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zusammenzustellen, zu analysieren und zukünftige Handlungsperspektiven aufzuzeigen.

Die Ministerin hob bei der Vorstellung des Aktionsplanes hervor, daß es nicht nur darauf ankomme, Menschenrechte international zu stärken, sondern vielmehr ein Hauptaugenmerk auch auf ihre Einbeziehung in nationale Beschwerdemechanismen gelegt wird. Über die Umsetzung des Aktionsplans wird, wie in diesem angekündigt, das BMZ regelmäßig berichten.



Quelle:  
www.aktionsprogramm2015.de

Zunächst führt der Aktionsplan in den Bereich der Entwicklungspolitik ein. Deren Basis bildet das Recht der Menschen auf Entwicklung, das im Jahr 1986 von der Generalversammlung formuliert wurde,<sup>3</sup> sowie die Erklärung der 2. Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien, wo diese Resolution um Ausführungen zu „Zusammenarbeit, Entwicklung und Stärkung von Menschenrechten“ ergänzt wurde. Darüber hinaus orientiert sich das BMZ bei seiner Arbeit an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), den Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen und den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation.

Als übergeordnetes Ziel der internationalen Staatengemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik führt der Aktionsplan die Millenniumserklärung<sup>4</sup> der Vereinten Nationen an, zu deren Verwirklichung Deutschland durch das Aktionsprogramm 2015<sup>5</sup> beiträgt. Das Aktionsprogramm zielt vor allem auf die Stärkung der Menschenrechte im Rahmen der

<sup>1</sup> BMZ-Konzepte Nr. 127, kann als PDF-Datei unter [www.bmz.de/de/presse/pm/gemeinsame\\_pressemitteilungen/MAP\\_final.pdf](http://www.bmz.de/de/presse/pm/gemeinsame_pressemitteilungen/MAP_final.pdf) (11. Oktober 2004) abgerufen werden.

<sup>2</sup> *Hildegard Lingnau*, Menschenrechtsansatz für die deutsche EZ, Studie im Auftrag des BMZ, Bonn, Oktober 2003.

<sup>3</sup> Generalversammlung, Declaration on the Right to Development vom 4. Dezember 1986, UN-Dok. A/Res/41/128.

<sup>4</sup> Generalversammlung, United Nations Millenium Declaration vom 8. September 2000, UN-Dok. A/RES/55/2, deutsche Übersetzung unter [www.runiceurope.org/german/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf](http://www.runiceurope.org/german/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf) (besucht am 11. Oktober 2004).

<sup>5</sup> Einzelheiten siehe unter [http://www.aktionsprogramm2015.de/www/home\\_1\\_1\\_5\\_f.htm](http://www.aktionsprogramm2015.de/www/home_1_1_5_f.htm) (11. Oktober 2004).

deutschen Entwicklungsarbeit und bildet wiederum eine Grundlage für den Entwicklungspolitischen Aktionsplan des BMZ. Weiterhin wird in dem Dokument die entwicklungspolitische Menschenrechtsarbeit der Bundesregierung bilanziert und verdeutlicht, welche wichtige Rolle „good governance“ bei der Realisierung von Menschenrechten spielt. Für Maßnahmen in diesem Bereich stellt das BMZ im Jahr 2004 220 Mio. Euro zur Verfügung, was fast eine Verdreifachung der finanziellen Mittel seit 2002 bedeutet.

Im Hauptteil führt der Aktionsplan die Maßnahmen aus, die das BMZ zur Verwirklichung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik für notwendig hält und durchführen möchte. Es sind siebzehn Maßnahmen vorgesehen, die verschiedenen Schwerpunkten zugeordnet sind und sowohl bestehende Konzepte fort- und weiterführen, als auch neue Gesichtspunkte einbringen.

Die erste Maßnahme widmet sich den Millenniumsentwicklungszielen. Die Umsetzung dieser in enger Verbindung mit Menschenrechten soll durch eine Mitfinanzierung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen und des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte durch das BMZ gefördert werden.

Unter der Überschrift „Stärkung von Menschenrechten in den Partnerländern und -regionen“ werden die zweite bis zehnte Maßnahme des Aktionsplans aufgelistet. Hierbei soll in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit der Menschenrechtsansatz stärker querschnittsmäßig verankert werden (das meint die konsequente Berücksichtigung der Menschenrechte im gesamten Projektzyklus). Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte will man gezielt fördern, besonders durch die oben benannten Maßnahmen Beschwerde und Monitoring. Weiterhin wird das BMZ in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte die bisherigen Erfahrungen auf dem Gebiet der Menschenrechte für die zukünftige Arbeit des BMZ auswerten und verarbeiten. Weitere Maßnahmen in diesem Rahmen sind:

- die Bekämpfung der Korruption,
- der Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern,
- die Aufbauförderung für einen Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof,
- die Unterstützung institutioneller Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika,
- die Förderung von Frauenrechten und -bildung in den arabischen Ländern als zentralen Ansatz für dortige Entwicklung,
- sowie die Förderung des Rechts auf Entwicklung in Indien.

Der Schwerpunkt „Internationale Prozesse“ faßt die Maßnahmen 11-14 des Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte zusammen. Es geht um die internationale Umsetzung und die Stärkung bestehenden Rechts. Im Einzelnen bedeutet dies,

- die Unterstützung zur Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zum IPwskR über ein Individualbeschwerdeverfahren,
- die Unterstützung der Diskussion um die Verantwortung der Privatwirtschaft bei der Verwirklichung der Menschenrechte,
- den Einsatz für die weltweite Umsetzung und Beachtung der Kernarbeitsnormen,
- die Unterstützung und internationale Umsetzung der Gleichberechtigung der Frauen.

Die Maßnahmen 15-17 stehen unter der Überschrift „Vernetzung und Qualifizierung“. Dazu

- werden internationale Entwicklungs-, Handels- und Finanzinstitutionen bei der Erarbeitung von Auswirkungen ihrer Politik und Maßnahmen auf die Menschenrechte unterstützt,
- wird das System der deutschen Entwicklungspolitik im Bereich Fortbildung und Sensibilisierung ausgebaut,
- wird die Vernetzung und Kooperation mit nationalen und internationalen Akteuren aus den Bereichen Menschenrechte und Entwicklung fortgeführt.

Der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte stellt somit eine Konkretisierung und Fortführung des Aktionsprogramms 2015 dar. Dementsprechend umfaßt der Aktionsplan fünfzehn neue Maßnahmen, die Möglichkeiten zur besseren Umsetzung der Menschenrechte im internationalen Rahmen und solche zur Verbesserung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit enthalten. Großen Wert legt das BMZ auch auf den Dialog mit anderen Akteuren im Bereich der Menschenrechte und Entwicklungspolitik. Wie dieser aussehen könnte, darauf wird im Aktionsplan nicht konkreter eingegangen. Es finden sich auch keine spezielleren Ausführungen zur angekündigten Berichterstattung des BMZ über die Umsetzung der Arbeit im Rahmen des Aktionsplans.

## UN-Gedenktage, Internationale Wochen und Jahre

### Internationale Tage

24. Oktober 2004	Tag der Vereinten Nationen
16. November 2004	Internationaler Tag der Toleranz
2. Dezember 2004	Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei
10. Dezember 2004	Internationaler Tag der Menschenrechte
18. Dezember 2004	Internationaler Tag der Immigranten

### Internationale Wochen

8.-14. November 2004	Internationale Woche für Wissenschaft und Frieden
21.-27. März 2005	Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern

### Internationale Jahre

2004	Internationales Reisjahr
2004	Internationales Jahr des Gedenkens an den Kampf gegen die Sklaverei und an ihre Abschaffung

### Internationale Dekaden

#### Zu Ende gehen:

1994 - 2004	Internationale Dekade der Eingeborenenvölker der Welt
1995 - 2004	Internationale Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung

#### Beginnen:

2005 - 2014	Dekade der Vereinten Nationen „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“
2005 - 2015	Internationale Aktionsdekade „Wasser - Quelle des Lebens“

### Aus aktuellen Zeitschriften:

#### Thema: Bioethik

Heft 3/2004 der ZEITSCHRIFT FÜR LEBENSRECHT enthält zwei Beiträge, die jeweils die überarbeitete Fassung des Vortrages darstellen, der am 7. Mai 2004 auf dem Symposium der Juristen-Vereinigung Lebensrecht e.V., „Der Schutz des Menschen am Beginn und am Ende seines Lebens“, gehalten wurde. Zunächst geht *Robert Spaemann*, Stuttgart, der Frage nach dem „Beginn des menschlichen Lebens“ (S. 62-66) nach. Unter Rückgriff auf einen Vers *Friedrich Schillers*: „Das Leben ist der Güter höchstes nicht / Der Übel größtes aber ist die Schuld“ erteilt *Spaemann* Versuchen eine Absage, den Beginn menschlichen Lebens willkürlich auf einen bestimmten Entwicklungszeitpunkt zu datieren, um eine ungeschützte, die Tötung ermöglichende Früh- oder Vorphase zu schaffen. Er zieht das Fazit, daß Personsein immer schon dann begonnen habe, wenn Menschsein begonnen hat. Dies aber sei der Fall, wenn eine neue individuelle DNA-Struktur ins Dasein getreten sei. Dabei könne es nicht darauf ankommen, daß ein solches neues Wesen irgendeine Selbständigkeit erlangt habe und nicht mehr auf einen ihn umgebenden mütterlichen Organismus angewiesen sei.

Anschließend gibt *Günter Rager*, Fribourg, Erläuterungen zum „Beginn des individuellen Menschseins aus embryologischer Sicht“ (S. 66-74). Der Text bietet Fakten zur Befruchtung und zur Entwicklung des Embryos in der Präimplantationsphase. Dabei kommt *Rager* zu dem Ergebnis, daß der Embryo von der Fertilisation an als Individuum anzusehen sei. Er faßt zusammen: „In dem Ablauf der Entwicklung ist nirgends eine Zensur zu erkennen. Zu keinem Zeitpunkt wird dem sich entwickelnden Organismus etwas von Außen hinzugefügt, was seine Entwicklung so wesentlich bestimmen könnte, daß aus einem Nicht- oder Prä-Embryo ein Embryo oder aus einem Nicht-Individuum ein Individuum entstünde. Biologisch gesehen ist deshalb die Fertilisation der einzige Zeitpunkt, mit dem man mit guten Gründen die Entstehung des menschlichen Individuum verknüpfen kann.“

#### Universeller Schutz der Menschenrechte: UNHCHR

Eine Auswahl der auf dem Symposium über das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, das anlässlich dessen zehnjährigen Bestehens von der Columbia University Law School vom 17. bis 18. Februar 2003 veranstaltet wurde, gehaltenen Hauptbeiträge ist nunmehr in der COLUMBIA HUMAN RIGHTS LAW REVIEW, Bd. 35 Nr. 3 (2004), wiedergegeben. Nach der von *Louis Henkin* verfaßten Einleitung (S. 465-467) finden sich der Beitrag von *Fionnuala Ni Aoláin*, Looking Ahead: Strategic Priorities and Challenges for the United Nations High Commissioner for Human Rights (S. 469-491); sowie die Anmerkungen von *Harold Hongju Koh*, *Mary Robinson*, *Sergio Vieira de Mello*, *Andrew Clapham* und *Aoláin* im Anschluß daran (S. 493-526). Zwei weitere Beiträge des interessanten Symposiums (*Andrew Clapham*, Achievements and Frustrations, und *Theo van Boven*, The History of the Office) sind abrufbar unter: [www.law.columbia.edu/center\\_program/human\\_rights/Events/OHCHR\\_Symposium](http://www.law.columbia.edu/center_program/human_rights/Events/OHCHR_Symposium).

#### Europäischer Schutz der Menschenrechte: Europäische Union

Die neueste Ausgabe (Heft 19, Oktober 2004) der 30 Jahre zuvor erstmals erschienenen EUROPÄISCHEN GRUNDRECHTE-ZEITSCHRIFT (wir gratulieren) dokumentiert „den Ertrag der Weimarer Fachtagung“ (S. 541), die am 13. und 14. Mai 2004 im Goethe-Nationalmuseum abgehalten wurde und sich dem Thema „Vom Vertrag zur EU-Verfassung? – Der Konventionentwurf in der Analyse“ annahm. Zwei der zahlreichen Beiträge widmen sich dabei auch den Grundrechten. *Christoph Grabenwarter*, Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft? (S. 563-570), diskutiert u.a. den Anwendungsbereich der Grundrechte, das Verhältnis der Grundrechtsschichten zueinander sowie die Parallelitäten und Verdoppelungen im Grundrechtsbestand. *Thorsten Kingreen*, Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht (S. 570-576), geht insbesondere auf die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Grundrechten und den anderen subjektiv-öffentlichen Rechten des Primärrechts ein und warnt in seinem Schlußwort vor der Etablierung einer zweiten Grundrechtsschicht in Gestalt der Grundfreiheiten.