



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechte und Demokratie
- Hannah Arendt und das Recht, Rechte zu haben
- Kindersoldatenaus völkerrechtlicher Perspektive - Teil II
- Guantánamo Bay - ein rechtsfreier Raum?
- Bericht über die Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen 2006/2007

12. Jahrgang 2007 | Heft 3

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechte und Demokratie
- Hannah Arendt und das Recht, Rechte zu haben
- Kindersoldaten aus völkerrechtlicher Perspektive – Teil II
- Guantánamo Bay – ein rechtsfreier Raum?
- Bericht über die Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen 2006/2007

12. Jahrgang 2007 | Heft 3

Impressum

MenschenRechtsMagazin

ISSN 1434-2828 | 12. Jahrgang 2007 | Heft 3

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

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)
Ref. iur. Gunda Meyer (Gunda.Meyer@uni-potsdam.de)

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

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

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

© Dezember 2007

Inhaltsverzeichnis

Editorial	282
BEITRÄGE:	
Christian Becker Menschenrechte und Demokratie – Zur politischen Anerkennung universaler Ansprüche	283
Priamo Etzi Der Mensch zwischen Individualrechten und Gemeinschaftsdimension des Seins	291
Lena Anlauf Hannah Arendt und das Recht, Rechte zu haben.....	299
Camille Billet Kindersoldaten aus völkerrechtlicher Perspektive - Teil II.....	305
Jenny Welke Guantánamo Bay – ein rechtsfreier Raum?	316
Frank Glienicke Regionaler Menschenrechtsschutz in Asien – Ein Kurzbeitrag.....	323
Sebastian Rießbeck/Johannes Wendt Der Regionale Kooperationsrat – Neue Entwicklungen in Südosteuropa.....	332
BERICHTE UND DOKUMENTATION:	
Gunda Meyer Überblick über die von den UN-Vertragsüberwachungsorganen behandelten Individualbeschwerden im Jahr 2007.....	338
Gunda Meyer Bericht über die Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen 2006/2007.....	347
Bahar Haghanipour Aus dem Europarat: Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	354
Helmut Volger Forschungskreis Vereinte Nationen – ein Erfahrungsbericht	359
BUCHBESPRECHUNGEN UND LITERATURHINWEISE:	
<i>Schönfeldt</i> , Die sprachliche und kulturelle Minderheit der Samen in Norwegen (Meyer)	364
<i>Roggan</i> (Hrsg.), Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat (Weiß).....	366
<i>Schotten</i> , Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen (Meyer).....	367
<i>Meck</i> , Selbstmordattentäter – sterben, um zu töten (Dieter)	369
Literaturhinweise	372
KLEINERE BEITRÄGE, RUBRIKEN:	
Tagungsbericht: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz.....	374
Tagungsbericht: Das Ende des Informanten- und Datenschutzes?	378
Informationen, Kalender	380
Autorinnen und Autoren der Beiträge.....	382

Editorial

Am Beginn des Hefts wird das Verhältnis von Menschenrechten und Demokratie aus philosophischer Sicht erörtert (*Christian Becker*); der Autor spricht sich nachdrücklich dagegen aus, „Menschenrechte von Bedingungen (z.B. der Loyalität) abhängig zu machen oder sie [wie in Guantánamo Bay] (zeitweilig) auszusetzen“. *Priamo Etzi* legt in seinem Text „Der Mensch zwischen Individualrechten und Gemeinschaftsdimension des Seins“ Gedanken zu den übergeordneten Rechtsprinzipien der Menschenrechte dar und behandelt dabei ethisch-rechtliche, personale und soziale Werte. Mit einem einführenden Beitrag über „Hannah Arendt und das Recht, Rechte zu haben“ (*Lena Anlauf*) wird dieser philosophische Auftakt abgeschlossen

Wir drucken den zweiten Teil der umfassenden Studie von *Camille Billet* – „Kindersoldaten aus völkerrechtlicher Perspektive“, der der Durchsetzung der internationalen Schutzstandards gewidmet ist, ab. Die Situation des US-amerikanischen Lagers in Guantánamo Bay wird im Lichte aktueller Entwicklungen ebenso kritisch beleuchtet (*Jenny Welke*) wie die Lage des Menschenrechtsschutzes in Asien (*Frank Glienicke*).

Der Dokumentationsteil enthält Berichte über Individualbeschwerden vor UN-Vertragsüberwachungsorganen, Sitzungen des Menschenrechtsrates und die Arbeit des Beratenden Ausschusses nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Außerdem wird ein Überblick über die bisherige Arbeit des Forschungskreises Vereinte Nationen gegeben.

Wir hoffen, auch in diesem Jahr einen interessanten Einblick in die vielgestaltige Welt der Menschenrechte eröffnen zu können, und wünschen unseren Leserinnen und Lesern besinnliche Weihnachtstage und einen guten Start ins neue Jahr.



Menschenrechte und Demokratie – Zur politischen Anerkennung universaler Ansprüche

Christian Becker*

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Anerkennung zwischen Universalisierung und Partikularisierung
- III. Die demokratische Praxis als Anerkennungsform
- IV. Selbstbegrenzung und Selbstentgrenzung

I. Einleitung

Es bedarf keiner eigenen Erläuterung, daß das Verhältnis von Menschenrechten und Demokratie nicht als abschließend geklärt gelten kann. Die Virulenz dieser Frage zeigt sich heute exemplarisch an den Diskursen um die Aussetzung der Menschenrechte seitens demokratischer Regime, und zwar einer Aussetzung der Menschenrechte derer, die von jenen Regimen als Gegner „der Demokratie selbst“ dargestellt werden. Ebenso in Diskursen, die jene Aussetzung im Namen der Demokratie zu legitimieren suchen, wie in solchen, die sich auf Prinzipien der Demokratie berufen, um diese Aussetzung zu kritisieren, offenbart sich eine eigentümliche Spannung im Verhältnis der *politischen* Prinzipien der Demokratie zum *normativen* Anspruch der Menschenrechte. Im folgenden soll gezeigt werden, daß beide Seiten dieses Verhältnisses ihrerseits bereits *in sich* von der Spannung bestimmt sind, die *zwischen* ihnen herrscht. Das führt zu der Vermutung, daß die Spannung zwischen Demokratie und Menschenrechten eine notwendige ist.

Daß die Vorstellung einer (demokratisch legitimierbaren) Aussetzung der Menschenrechte (von Feinden der Demokratie) die Idee der Menschenrechte selbst aussetzt, versteht sich von selbst: die Idee der Menschenrechte anzuerkennen bedeutet, ihren normativen Anspruch anzuerkennen. Dieser Anspruch aber ist – im Gegensatz zu dem der Grund- und Bürgerrechte innerhalb demokratisch verfaßter Staaten – schlechthin universal und unbedingt. Menschenrechte von Bedingungen (z.B. der Loyalität) abhängig zu machen oder sie (zeitweilig) auszusetzen – wie praktiziert gegenüber den Insassen der Lager z.B. in Guantanamo und legitimiert durch Berufung auf „die Demokratie selbst“ – bedeutet, den Universalismus ihres normativen Anspruchs und damit die Menschenrechte überhaupt zu negieren. Die Anerkennung der Menschenrechte ist somit von der Anerkennung dieses Universalismus nicht zu trennen: mit der Einschränkung oder Aussetzung dieses Universalismus geht notwendig die Aufhebung der Anerkennung der Menschenrechte selbst einher.

Wenn nun mit der Anerkennung jenes normativen Anspruchs zugleich die Verpflichtung einher geht, diese Rechte *als Rechte* geltend zu machen, so ist zu klären, was die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte für einen demokratischen Staat bedeutet: ob und inwiefern diese Anerkennung in der politischen Praxis der Demokratie möglich und bereits durch die Prinzipien der Demokratie gefordert ist. Fraglich ist daran zunächst, wie man das Problem der Anerkennung dieses Anspruchs als ein solches der politischen Praxis – d.h. insbesondere: der Praxis der Demokratie – verstehen kann. Ich werde daher zunächst

* Kontakt: < chbecker@rz.uni-potsdam.de >.

zu zeigen versuchen, wie sich die demokratische Praxis als eine solche der Anerkennung von Ansprüchen verstehen läßt, die ihrer internen Verfaßtheit nach jenen der Menschenrechte analog sind.

Die Argumentation erfolgt in drei Schritten:

Die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte wie auch spezifischer Grund- und Bürgerrechte impliziert die Notwendigkeit, diese Rechte innerhalb einer positiven Rechtsordnung zu kodifizieren, wo allererst sie *als Rechte* geltend gemacht werden können. Unter den kontingenten Verfassungen partikularer Volkssouveräne geraten diese unerlässlichen, positiv-rechtlichen Kodifizierungen zu Partikularisierungen des Anspruchs jener Rechte. Die Rechte stehen daher notwendig in einer Spannung zwischen Partikularisierung und Universalisierung. Bedeutsam an dieser Spannung ist, daß beide Seiten als legitimes Moment des Geltendmachens jenes Anspruchs aufgefaßt werden müssen (II).

Diese Gegenläufigkeit im Geltungsanspruch der Rechte läßt sich paradigmatisch am Streit um die Interpretation von Verfassungsnormen innerhalb eines modernen demokratischen Verfassungsstaates erläutern. Die Austragung dieser Gegenläufigkeit hat ihren Ort im Politischen als der Sphäre „öffentlich verbindlich entscheidenden Handelns“¹ und kann als spezifische politische Praxis der Demokratie verstanden werden; mithin als eine Praxis der Anerkennung jenes spezifischen Typus von Rechten, dem diese interne Spannung konstitutiv ist (III).

Indem man so die Demokratie als dem Anspruch der Grund- und Bürgerrechte angemessene Anerkennungsform konzipiert, bleibt fraglich, inwieweit in ihr auch die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte strukturell angelegt ist. Fraglich bleibt insbesondere, inwieweit sich Forderungen nach einem Wirken demokratischer Volks-

souveräne außerhalb des demokratischen Staates – etwa Forderungen nach der Kodifizierung der Menschenrechte in einem positiven „Weltbürgerrecht“ oder nach „weltweite[r] Demokratisierung“² – aus Prinzipien der Demokratie selbst ableiten lassen (IV).

II. Anerkennung zwischen Universalisierung und Partikularisierung

Zwei fundamentale, ineinander verschränkte Differenzen bestimmen die Frage nach dem Verhältnis von Menschenrechten und Demokratie: die Differenz zwischen dem universalen Anspruch solcher Rechte und seiner Geltendmachung durch einen positiven Rechtscode einerseits sowie die Differenz zwischen allgemeinen Menschenrechten und den innerhalb rechtsstaatlich verfaßter, partikularer Gemeinwesen garantierten Grund- und Bürgerrechten andererseits. In der Differenz zwischen der Universalität ihres normativen Anspruchs und der Partikularität ihrer Positivierung geraten diese Rechte – allgemeine Menschenrechte wie spezifische, demokratische Grund- und Bürgerrechte gleichermaßen – in eine eigentümliche, unauflösliche Spannung. Fraglich ist, welche Bedeutung diesem Anspruch und dieser Spannung einerseits sowie der demokratischen Praxis andererseits füreinander zukommen.

Ohne ihrem normativen Sinn Abbruch zu tun, können in demokratischen Verfassungsstaaten allein die Bürgerrechte auf diejenigen eingeschränkt werden, die eines angemessenen Gebrauchs dieser Rechte für willens oder fähig erachtet werden, oder von Bedingungen abhängig gemacht werden, die jenen angemessenen Gebrauch sicherstellen sollen (z.B. von der Zurechnungsfähigkeit oder der vorauszusetzenden Loyalität gegenüber dem politischen System). Für die Menschenrechte und die Grundrechte hingegen ist der normative

¹ Christoph Menke, Spiegelungen der Gleichheit. Politische Philosophie nach Adorno und Derrida, 2004, S. 301.

² Albrecht Wellmer, Menschenrechte und Demokratie, in: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, 1998, S. 265-291 (S. 284).

Anspruch ihrer Unbedingtheit untrennbar vom Gehalt der Rechte.

Allen drei Rechtstypen gemeinsam ist die Entgegensetzung der Universalität eines Prinzips zur Partikularität seiner Bestimmung in einem positiven Rechtscode sowie der spezifischen Spannung, die sich aus dieser Entgegensetzung als notwendige Gestalt der Anerkennung dieser Rechte ergibt: so impliziert die Anerkennung des Anspruchs jener Rechte (und seiner je spezifischen Universalität) das Gebot ihrer Positivierung in einem Rechtscode. Diese Positivierung bleibt dabei je auf jenen Anspruch bezogen; in ihrer partikularen Gestalt bleibt sie damit der Kritik im Namen jenes Universalismus ausgesetzt.

Bedeutsam an dieser Spannung ist, daß beide Seiten als legitimes Moment des Geltendmachens jenes Anspruchs und insofern in ihrer Gegenläufigkeit der Anerkennung dieses Anspruchs konstitutiv aufgefaßt werden müssen: Indem sie jene Rechte *einklagbar* macht, ist die Positivierung die eine Seite des Geltendmachens jenes normativen Anspruchs; indem sie die partikularen Züge als Entstellung eines ihnen zugrundeliegenden Anspruchs kritisiert und so die Positivierung auf jenen Anspruch zurückverweist, ist die Kritik dessen andere Seite. Ohne Positivierung bliebe der Anspruch jener Rechte leer, insofern sie nicht *als* Rechte geltend gemacht werden könnten, d.h. einklagbar wären. Ohne Bezug auf jenen Anspruch könnten sie nicht *als Rechte* gelten, sondern verlören ihre konstitutive Differenz zu kontingenten Bestimmungen.

Der Geltungsanspruch dieser Rechte ist demnach von dem Gebot ihrer juristischen Positivierung nicht zu trennen und geht gleichwohl in dem Geltungsanspruch positiven Rechts nicht auf. Vielmehr liegt in der Auffassung positiver (juristischer) Rechte als Kodifizierungen universaler (moralischer) Rechte je der Verweis des Geltungsanspruchs jener auf den Geltungsanspruch dieser – und somit die Möglichkeit, jene (juristischen) Rechte im Namen dieser (moralischen) Rechte zu kritisieren. Solche

Rechte anzuerkennen bedeutet demnach, sich auf das Geltendmachen der Rechte durch einen positiven Rechtscode zu verpflichten, ohne gleichwohl den Anspruch dieser Rechte selbst schon auf den jenes Rechtscodes zu beschränken.

Die Anerkennung dieser Rechte impliziert sonach die Anerkennung jener spezifischen Differenz zwischen einem universalen Anspruch einerseits und seiner Positivierung andererseits: eine Anerkennung zumal, die diese Differenz weder im Sinne einer pragmatischen Rechtsauffassung zugunsten der einen Seite leugnet, noch sie im Sinne einer utopischen Fundamentalkritik des positiven Rechts zugunsten der anderen Seite absolut setzt.³ Vielmehr bestimmt sich erst aus der Anerkennung dieser spezifischen Differenz – und der ihr inhärenten Spannung zwischen beiden Seiten – das Problem als das einer spezifischen politischen Praxis: Die Frage nach dem Verhältnis der Demokratie als politischer Form zum Anspruch jener Rechte gilt somit einer begrifflichen Erörterung der demokratischen als derjenigen Praxis, die diese Anerkennung regelt; insbesondere gilt die Frage der Legitimität dieser Praxis als Austragung jener Spannung.

III. Die demokratische Praxis als Anerkennungsform

Wie gesehen, sind sowohl allgemeine Menschenrechte als auch demokratische, verfassungsstaatliche Grund- und Bürgerrechte durch einen Überschuß ihres normativen Anspruchs über die je partikulare Gestalt ihrer juristischen Positivierung gekennzeichnet. Der systematische Bezug jenes Überschusses auf die politische Praxis läßt sich durch die Befragung der Legitimität

³ Mit *Derrida* kann man dieses Verhältnisses zwischen positivem Recht und normativem Anspruch als wechselseitige Unablösbarkeit eines Anspruches von überschüssiger Universalität und dessen Positivierung in kontingenten Bestimmungen verstehen; vergl. *Jacques Derrida*, Gesetzeskraft. Der »mystische« Grund der Autorität, 1991.

dieser Praxis konstruieren: Indem die Anerkennung dieser Rechte die Anerkennung jener Differenz erfordert, stiftet die Struktur dieser Rechte einen eigenen Legitimitätstypus politischer Praxis, der diese – demokratische – Praxis als Form der Anerkennung des Anspruchs dieser Rechte ausweist.

Unter der demokratischen Praxis kann man hier das Wirken eines in demokratischen Institutionen und demokratischer Öffentlichkeit organisierten Volkssouveräns – und unter Souveränität die Reflexion auf die Bedingungen der Konstitution politischer Einheit⁴ – verstehen. Um diese Praxis als solche herauszustellen, die strukturell auf die Anerkennung jener Rechte hin angelegt ist, mag eine exemplarische Diskussion der Interpretation der Verfassungsnormen im demokratischen Diskurs – gleichsam als Paradigma der demokratischen Praxis als Anerkennungsform – geeignet erscheinen.⁵ Wie jene Rechte, so sind auch die Verfassungsnormen durch einen Überschuß ihres (normativen) Anspruchs über seine Kodifizierung im positiven Recht gekennzeichnet und so einem stets aktualisierbaren, prinzipiell unabschließbaren Konflikt ausgesetzt. Die im Konflikt geltend gemachte Kritik richtet sich entweder gegen die Normen selbst bzw. deren Positivierungen oder gegen die konkreten Bestimmungen der Anwendung jener Normen. Die durch diese Kritik eingeforderten Revisionen der Verfassungsnormen bzw. deren Anwendungen erfordern insofern eine Transformation der politischen Ordnung selbst bzw. Transformationen innerhalb dieser Ordnung. Beide Transformationen kann man als Formen der Anerkennung des normativen Anspruchs der Verfassung auffassen – näm-

lich als Geltendmachen dieses Anspruchs gegen ihn entstellende Partikularisierungen. Sowohl die internen Revisionen innerhalb der politischen Ordnung als auch die durch jene Kritik erforderten Transformationen der politischen Ordnung selbst lassen sich somit als Formen der Austragung – und damit: der Anerkennung – jener irreduziblen Differenz zwischen dem Universalismus der Normen und dem Partikularismus ihrer Positivierungen verstehen.

Den einer jeden Revision vorausgehenden Konflikt kann man als Streit um die richtige Interpretation dieser Normen, mithin als Streit um die Anerkennung einer Interpretation seitens der durch sie allererst konstituierten demokratischen Allgemeinheit verstehen. Somit ist diese Anerkennung notwendig zirkulär⁶ verfaßt, insofern nämlich die Interpretation diejenige politische Einheit allererst bestimmt bzw. konstituiert, durch die allein die Interpretation als rechtmäßig anerkannt werden kann. Normatives Kriterium der Richtigkeit jener konkreten Bestimmungen, die als Interpretationen der Verfassungsnormen gelten können, ist die Begründbarkeit in einem rationalen Diskurs, an dem alle Glieder des Volkssouveräns angemessen beteiligt sind.

Diese Revisionen beruhen auf der Kritik seitens derer, die sich durch die geltende Interpretation der Verfassungsnormen benachteiligt oder ausgeschlossen sehen, und zwar einer Kritik, die sich auf die Verfassungsnormen selbst beruft, um deren Interpretation als illegitim zu erweisen. Gegenstand dieser Kritik ist demnach die je konkrete Interpretation der Verfassungsnormen (z.B. diejenigen Bestimmungen, die festlegen, was unter der *Gleichheit* der Glieder des Volkssouveräns jeweils konkret zu verstehen ist: wen sie einbegreifen

⁴ Zur Explikation des reflexiven Moments der (politischen) Souveränität als Instanz politischer Einheitsbildung vgl. *Menke* (Fn. 1), S. 300ff., sowie *Jacques Derrida*, *Politik der Freundschaft*, 2000.

⁵ Zum Status der relativen Zirkularität von Norm und Diskurs in der Demokratie vgl. die Diskussion von Rawls und Habermas bei *Wellmer* (Fn. 2), S. 268

⁶ Es handelt sich hierbei nach *Wellmer* (Fn. 2), S. 270, genauer um einen praktisch-hermeneutischen Zirkel.

und welche Rechte sie zusprechen), und ihr Ort ist der demokratische Diskurs.⁷

Nirgends sonst als im demokratischen Diskurs kann über die richtige Interpretation der Verfassungsnormen entschieden werden, insofern der Sinn dieser Normen die Allgemeinheit eines rationalen Konsens aller Betroffenen und der demokratische Diskurs derjenige Prozeß ist, durch den dieser Konsens ermöglicht und erreicht werden soll. Mit *Wellmer* kann man die Idee eines rationalen Konsens aller Betroffenen als gleichermaßen notwendige wie unmögliche bezeichnen:⁸ *Notwendig* ist die Idee eines rationalen Konsens, der alle Betroffenen (jedenfalls der Intention nach) einbegreift, insofern ohne die Idee eines solchen Konsens nicht ersichtlich ist, wie der Allgemeinheitsanspruch (Gleichberücksichtigungsanspruch) des demokratischen Legitimitätsprinzips eingelöst, und das heißt zunächst einmal: wie er überhaupt praktisch geltend gemacht werden kann. *Unmöglich* ist diese Idee zugleich, insofern der rationale Konsens aller Betroffenen die Quelle praktischer Entscheidungen sein soll.

Mit der Anerkennung des demokratischen Legitimitätsprinzips ist das Gebot seiner Wirksamkeit als Quelle praktischer Entscheidungen verbunden. Die Dringlichkeit solcher Entscheidungen impliziert die Notwendigkeit des Abbruchs der sie legitimierenden demokratischen Diskurse. Aufgrund der prinzipiellen Unabschließbarkeit des demokratischen Diskurses müssen demokratisch legitimierte Entscheidungen stets die Möglichkeit der Revision offenhalten und können daher nie letzte Entscheidungen sein. Dennoch sind

sie „sehr häufig »letzte« Entscheidungen in einem praktisch folgenreichen Sinne“⁹, nämlich insofern sie irreversible Folgen zeitigen.

Diese Notwendigkeit des Diskursabbruchs in der Dezision ist indes nicht als Bruch mit dem demokratischen Legitimitätsprinzip zu verstehen, denn dieser gegenüber dem demokratischen Diskurs gewaltsame Zug der Dezision entspringt aus dem Legitimitätsprinzip selbst, insofern dieses das Gebot praktischer Wirksamkeit impliziert.¹⁰ Die Gewalt der Dezision muß daher als konstitutives Moment an der demokratischen Praxis selbst verstanden werden.

Die Praxis des demokratischen Prozesses erweist sich somit nicht allein zirkulär hinsichtlich ihres relativen Status zu den Verfassungsnormen, sondern ferner durch die Gegenläufigkeit zweier ihr konstitutiver Momente – des auf Begründbarkeit in einem rationalen Konsens setzenden Diskurses und der die Begründungen abbrechenden Dezisionen. Diese Zirkularität als Kennzeichnung der demokratischen Praxis ernst zu nehmen, impliziert das Erfordernis, die Souveränität der Dezision so zu denken, daß ihre performative „Kraft“ sie nicht der Einholbarkeit durch demokratische Revisionen entbindet, und daß umgekehrt diese Einholbarkeit im demokratischen Diskurs nicht bereits die Souveränität suspendiert. Die Äußerungen der Souveränität an den demokratischen Diskurs zurückzubinden bedeutet vielmehr, daß keine Dezision sich der Einholbarkeit durch den „»zwanglosen Zwang« einer diskursiven Überprüfung und Kritik soll entziehen können“¹¹.

Versteht man so die demokratische Praxis als Austrag der Spannung zwischen Dezision und Kritik, so ergibt sich aus diesem

⁷ So berief sich z.B. die Kritik des ANC an der Rechtspraxis der Apartheid - und insbesondere die Argumentation ihres Vorsitzenden Nelson Mandela - ausdrücklich auf den Egalitarismus der südafrikanischen Verfassung, um die Verfassungsnormen gegen die Politik der Apartheid geltend zu machen. Vergl. *Jacques Derrida*, Die Bewunderung Nelson Mandelas oder Die Gesetze der Reflexion in: ders. (Hrsg.), für Nelson Mandela, 1987, S. 11-45.

⁸ *Wellmer* (Fn. 2), S. 271.

⁹ Ebd., S. 272.

¹⁰ Bei dem Gewaltamen dieses Zugs handelt es sich demnach nicht um eine Gewalt gegen das Prinzip, sondern um eine solche, die aus dem Prinzip selbst hervorbricht: als Gewalt eines normativen Anspruchs; vgl. *Menke* (Fn. 1), S. 115.

¹¹ *Wellmer* (Fn. 2), S. 278.

Verständnis das Bild der Demokratie als einer dem Anspruch der Rechte strukturell angemessenen Anerkennungsform. Denn wie gesehen, erfordert die Anerkennung dieser Rechte die Anerkennung der strukturell in ihnen angelegten Differenz zwischen der Positivität kodifizierten Rechts und der überschüssigen Universalität des normativen Anspruchs. Die demokratische Praxis zehrt je von der Spannung zwischen Dezision und Kritik und erweist sich darin als der Anerkennung dieses Typus von Rechten angemessene Praxis.

IV. Selbstbegrenzung und Selbstentgrenzung

Die prinzipielle Unabschließbarkeit des demokratischen Diskurses impliziert die Möglichkeit der Revision nicht allein einzelner politischer Entscheidungen, sondern auch derjenigen Bestimmungen (z.B. der Zugehörigkeitsbestimmungen), die die politische Einheit des demokratischen Volkssouveräns konstituieren. Wo immer von den konkreten Konstitutionsbedingungen dieser politischen Einheit Ausgeschlossene im demokratischen Diskurs ihren Ausschluß als im Sinne dieser Prinzipien (z.B. der Verfassungsnormen) illegitim geltend machen können, impliziert die in der Demokratie strukturell angelegte Anerkennung jener Prinzipien die Notwendigkeit der Transformation jener Einheit. Damit erweist sich die Demokratie – als politische Anerkennungsform – charakterisiert durch ein Prinzip der Offenheit, nämlich der Offenheit zur Selbsttransformation.

Diese strukturelle Offenheit zur Selbsttransformation birgt zwei ineinander verschränkte Paare gegenläufiger Tendenzen: diejenigen zur Selbstentgrenzung und Selbstbegrenzung einerseits, zur Intensivierung und Extensivierung andererseits.

Als Intensivierung kann man solche (internen) Revisionen der Konstitutionsbedingungen demokratisch verfaßter politischer Einheiten verstehen, die der Aufhebung eines intern auftretenden Ausschlusses einzelner legitimer Glieder bzw. Gruppen

(Minderheiten) des Volkssouveräns gelten. Diese Revisionen führen dann z.B. zur Transformation derjenigen Bedingungen, durch die diese Minderheiten im demokratischen Prozeß repräsentiert sind, oder zur Transformation der Zugehörigkeitsbestimmungen in ihrer Kodifizierung im positiven Recht (Staatsbürgerschaftsrecht). Indem sie darauf hinzielt, die Integrität je einzelner demokratischer Volkssouveräne gegen Fragmentierungs- oder Zerfallstendenzen zu stärken bzw. wiederherzustellen, kann man diese Tendenz der Selbsttransformation als *Intensivierung* des demokratischen Prinzips innerhalb des jeweiligen Volkssouveräns verstehen und der anderen Tendenz entgegensetzen, Demokratie weltweit als politische Organisationsformen durchzusetzen. Obwohl, wie *Derrida* festgestellt hat, mit der Ausnahme einzig einiger islamischer Staaten sich heute alle anderen Staaten zumindest nominell als Demokratien verstehen, ist die Notwendigkeit – und in gleichem Maße ein gewisser missionarischer Eifer – ungebrochen, der Demokratie als politischer Praxis zur Wirkungsfähigkeit zu verhelfen. Und zwar gilt dies sowohl in Staaten, die sich bereits nominell als Demokratien (z.B. als Volksrepubliken) verstehen, wie auch in jenen, die diesem Druck zur Namengebung noch widerstehen. Die Tendenz, diese Notwendigkeit der Demokratisierung anderer politischer Einheiten als *eigene* Notwendigkeit anzunehmen, bezeichne ich als *Extensivierung*. Als Tendenz der Selbsttransformation demokratischer Volkssouveräne verstanden, besteht die Extensivierung darin, im Wirken dieses Volkssouveräns als Prinzip geltend zu machen, daß das Außen des demokratischen Staates kein Außen der Demokratie sein kann bzw. sein darf.

Diese Tendenz der Extensivierung äußert sich etwa in der Forderung nach „weltweiter Demokratisierung“¹², verstanden als Medium einer (derjenigen der Bürgerrechte analogen) Kodifizierung der Menschenrechte in einem „Weltbürgerrecht“. Inwie-

¹² Wellmer (Fn. 2), S. 284.

weit sich allerdings diese Tendenz zur Extensivierung tatsächlich als der Demokratie selbst immanente verstehen läßt, bleibt fraglich. Unbestreitbar scheint mir, daß Forderungen nach „weltweiter Demokratisierung“ sich ihrerseits nicht der Beschränkung durch demokratische Prinzipien entziehen können, sondern an diese zurückgebunden werden müssen. Aus Prinzipien der Demokratie ist daher nie eine andere Forderung als die paradoxe nach „demokratischer Demokratisierung“ ableitbar.¹³

Sollte es gelingen, die Demokratie in dieser Tendenz zur Extensivierung zu explizieren, so brächte dies indes den unschätzbaren Vorteil der Verankerung jenes „weiten“ Universalismus, wie er den Menschenrechten eignet, in einem politischen Prinzip. Die Demokratie erschiene in jener Tendenz zu weltweiter Demokratisierung als Medium der Anerkennung der allgemeinen Menschenrechte. Umgekehrt erschiene der Anspruch der Anerkennung der Menschenrechte darin nicht so sehr als *moralische* Forderung (die insofern in die Verfügung der moralischen Autonomie der Subjekte gestellt bliebe), denn vielmehr als immanentes *politisches* Prinzip demokratisch verfaßter politischer Einheiten.

Beide Formen der Selbsttransformation kann man als Selbstbegrenzungen der kontingenten Gestalt der bestehenden Demokratien verstehen. Diese Tendenz zur Selbstbegrenzung ist intern verschränkt mit der gegenläufigen Tendenz zur Selbstbegrenzung: Die Unabschließbarkeit des demokratischen Diskurses gegen Revisionen kann nämlich nicht als gegenüber der politischen Einheit des Volkssouveräns indifferente Offenheit verstanden werden. Revisionen etwa der Zugehörigkeitsbestimmungen können nur dann als demokratisch legitime, souveräne Reflexionen

auf die Konstitution der politischen Einheit – mithin als Äußerungen des demokratischen Volkssouveräns – gelten, wenn sie im Namen und umwillen dieser Einheit und ihrer demokratischen Legitimität geführt werden. Demokratische Souveränität als Reflexion auf die Konstitution politischer Einheit bedeutet auch die Behauptung dieser Einheit gegen Revisionismus und Separatismus.

Aporetisch wird diese Gegenläufigkeit von Selbstbegrenzung und Selbstentgrenzung der Demokratie, wo sich die Selbstbegrenzung nicht allein umwillen des Bestands der politischen Einheit, sondern des Erhalts der Offenheit der Demokratie vollzieht:

Wo antidemokratische Bewegungen sich der Institutionen und Verfahren der Demokratie bedienen, um die Demokratie außer Kraft zu setzen oder abzuschaffen, erscheint die Aussetzung jener demokratischen Verfahren – mithin die Aussetzung der Demokratie – als Erfordernis umwillen ihres Erhalts.¹⁴

Die Loyalität gegenüber der konstitutiven Offenheit der Demokratie zur Selbsttransformation erfordert die Begrenzung dieser Offenheit gegen die Verkehrung der Selbsttransformation in die prinzipielle Aussetzung der Demokratie. Die Selbstbehauptung der Demokratie als Anerkennungsform verlangt demnach ihre Behauptung gegen Feindschaft, gegen Feinde „der Demokratie selbst“, und zwar die Behauptung ihrer selbst als politische Anerkennungsform, d.h. als Form des Austrags von Spannungen in einer Praxis, die sich der Irreduzibilität der Differenzen angemessen erweist.

Ich vermute, daß man das eingangs genannte Problem der Feindschaft gegen „die Demokratie selbst“ angemessen erst vor dem Hintergrund dieser in der Demokratie

¹³ Diese demokratische Selbstbeschränkung der Demokratisierungsforderung würde den missionarischen Eifer bändigen, durch den manche erzwungene Demokratisierung heute so sehr dem ähnelt, was sich dieser Demokratisierung entzieht: der in islamistischen Ideologien propagierten (bzw. vorgeworfenen) „Bekehrung durch das Schwert“.

¹⁴ In diesem Sinne interpretiert *Derrida* den Abbruch demokratischer Wahlen in Algerien 1992, bei deren Fortführung ein Wahlsieg radikal-islamistischer Parteien zu erwarten stand, deren erklärtes Ziel die Benutzung der demokratischen Verfahren zur Abschaffung der Demokratie war; vgl. *Derrida*, Schurken, 2003.

strukturell angelegten Offenheit zur Selbsttransformation in der Spannung der gegenläufigen Tendenzen zur Selbstbegrenzung und Selbstentgrenzung wird thematisieren können. *Carl Schmitts* These von der Feindschaft als Konstituens des Politischen überhaupt ließe sich dann eine kritische, demokratiethoretische Pointe abgewinnen, indem man die Feindschaft gegen „die Demokratie selbst“ als systematischen Bezug auf das Prinzip der Offenheit zur Selbsttransformation rekonstruiert.

Insofern die Demokratie als *Anerkennungsform* auf die Irreduzibilität von Spannungen abstellt, gehört die Möglichkeit der Verkehrung jener Spannungen in Feindschaft bereits zur immanenten Bestimmung der Demokratie. Als Form der Konstitution politischer Einheit ist die Demokratie durch das Auftreten dieser Feindschaft gefährdet. Der Erhalt der Demokratie – als Anerkennungsform wie zugleich als Konstitution politischer Einheit – erweist sich daher davon abhängig, daß es gelingt, diese Spannungen *in* ihre Praxis zu integrieren.

Die Reaktion der Demokratie auf solcherart Feindschaft kann daher keine andere als der Demokratie als Anerkennungsform verpflichtete sein und muß folglich die Feindschaft als systematischen Einbezug in die Demokratie anerkennen und geltend machen. Dagegen die Feindschaft systematisch außerhalb der Demokratie zu situieren – einen Raum zu setzen, der der Demokratie äußerlich ist, in dem sie aber gleichwohl soll operieren und ihren Feinden begegnen können¹⁵ – reduziert die Demokratie von einer dem Anspruch der Grund- und Bürgerrechte angemessenen Anerkennungsform zu einer bloßen Form politischer Machtausübung.

Vielleicht muß man daher – um ihre kritische Pointe wiederzugewinnen – *Platons* These der Demokratie als systematischem Bezugspunkt aller Politiken oder *Marx'* These der Demokratie als Wahrheit einer jeden Verfassung heute im Stil der Programmik der Dekonstruktion als Prinzip der Nicht-Exteriorität reformulieren: es gibt für zukünftige, d.h. demokratische Politiken kein außerhalb der Demokratie. *Il n'y a pas de hors démocratie!*

¹⁵ Etwa die oben genannten, seitens demokratischer Regime wie den USA betriebenen und legitimierten rechtsfreien Räume der Lager und Geheimgefängnisse.

Der Mensch zwischen Individualrechten und Gemeinschaftsdimension des Seins – Kurze Gedanken zu den übergeordneten Rechtsprinzipien der Menschenrechte: Ethisch-rechtliche, personale und soziale Werte*

Priamo Etzi

Inhaltsübersicht

- I. Einführende Hinweise
- II. Die personalen Grundwerte: Wert und Würde des Menschen
- III. Die sozialen Werte. Gerechtigkeit und Gemeinwohl
- IV. Schluß

I. Einführende Hinweise

1. Begriff

In* einem Lexikon findet sich unter dem Stichwort „Menschenrechte“ die folgende Definition:

Man kann sagen, daß die Menschenrechte vor- und überstaatlich sind; sie sind dem Menschen angeboren und unverzichtbar; ihre Gültigkeit ist nicht der staatlichen Anerkennung und Nichtanerkennung unterworfen; sie entstammen einer Quelle des über-positiven Rechtes, des Natur- oder göttlichen Rechtes, oder – wenn man auf die Versuche metaphysischer Fundierung verzichten will – eben dem Faktum, Mensch zu sein. Ihre Aufnahme in die Verfassungsordnung des Staates hat keine kon-

stitutive Wirkung, sondern nur erklärenden Charakter.¹

Etwas definieren bedeutet noch nicht, auch seine Existenz zu beweisen, ja, es bedeutet nicht einmal, sich der Exaktheit und Annehmbarkeit der Definition sicher zu sein. In analoger Weise könnte man sagen, daß die obige Definition der Menschenrechte ein Hinweis ist auf das „anomale“ – insofern universalistisch und unverzichtbar – normative Gesamt, das seit Jahrhunderten immer wieder in den Ausführungen über den Staat auftaucht und das ziemlich gut umschrieben und dargestellt, aber keineswegs so einfach definiert werden kann.² Die Wissenschaft hat häufig auf die Vieldeutigkeit des Ausdrucks „Menschenrechte“ hingewiesen. Der heterogene Sinn dieses Begriffes sowohl in der Theorie als auch in der Praxis hat dazu geführt, daß er zu einem „Paradigma der Mehrdeutigkeit“ geworden ist, dessen Tragweite schwer abzuschätzen ist.

Auf dieser Gedankenlinie haben sich drei Typen von Definitionen herausgebildet, die jedoch alle unzureichend sind, um eine Bestimmung der Menschenrechte mit klaren und sinnvollen Inhalten herauszuarbeiten. Es sind dies: 1. die „tautologischen“ Definitionen: sie bringen aber kein neues Element, um diese Rechte zu charakterisieren; 2. die „formalen“ Definitionen: sie er-

* Die hier dargelegten Ausführungen wurden vom Autor am 8. Oktober 1998 im Pontificium Athenaeum Antonianum in Rom als Festvortrag zur Eröffnung des Studienjahres 1998-1999 vorgetragen. Sie erschienen unter dem Titel: *L'uomo tra diritti individuali e dimensione comunitaria dell'esistere: brevi riflessioni sui principi normativi superiori dei diritti umani: valori etico-giuridici, personali e sociali*, in: *Antonianum*, 74 (1999), 135-144. Wir freuen uns, den Text in deutscher Sprache (Übertragung aus dem Italienischen: Heinz-Meinolf Stamm) vorzulegen und so zum wissenschaftlichen Austausch unserer beiden Einrichtungen beizutragen.

1 Cfr. F. Compagnoni, *Diritti dell'uomo*, in: *Nuovo dizionario di teologia morale*, a cura di F. Compagnoni - G. Piana - S. Privitera, Cinisello Balsamo 1990, 220.

2 Cfr. F. Compagnoni, *I diritti dell'uomo: genesi, storia e impegno cristiano*, Cinisello Balsamo 1995, 39.

fassen aber den Inhalt dieser Rechte nicht, sondern beschränken sich darauf, einige Hinweise zu ihrem erwünschten oder vorgeschlagenen Statut zu bieten; 3. die „teleologischen“ Definitionen: bei ihnen beruft man sich auf bestimmte letzte Werte, die aber verschiedene Interpretationen zulassen.³

Trotzdem gibt es in dem Ausdruck „Menschenrechte“ – abgesehen von seinen Begrenzungen, die es ihm ermöglichen, von den verschiedensten und gegensätzlichsten Ideologien angenommen und übernommen zu werden – einen Mindestinhalt, der ihn definiert. Dieser allgemein akzeptierte Inhalt ist die Idee einiger Attribute oder Forderungen, die der Mensch, als Subjekt sozialer Beziehungen, an eben diese sozialen Beziehungen bedingend und zwingend stellt und deren Kraft von der Allgemeinheit der Menschen anerkannt wird.⁴

2. Die Beziehungen zwischen Person und Gesellschaft

Die rechtliche Ordnung, von der die fundamentalen Menschenrechte ein überaus wichtiger Bestandteil sind, wird geregelt von höheren Werten mehr ethischen als rechtlichen Inhalts, die um die beiden Seiten des menschlichen Lebens kreisen: das Eigene, Persönliche oder Individuelle und das Soziale und Gemeinsame.

Es wurde behauptet, daß die Frage der Menschenrechte sich als Problem der Beziehung Mensch-Staat⁵ oder als Konflikt zwischen zwei Werten zeige: dem Wert der Person – dieser Ausdruck hebt besser seine ethische Dimension hervor als die des Individuums, des Bürgers und sogar des

Menschen – und dem Wert „Staat“, der eine Übersetzung des sozialen und politischen Wertes und im Letzten des Gemeinwohls ist. Es handelt sich um die Berührung und, manchmal, um die Kollision zwischen den individuellen Faktoren der Person und den sozialen Werten des Gemeinwohls durch den Staat.

In der Lehre gibt es aber keinen Gegensatz oder gar Widerspruch zwischen den menschlichen oder individuellen und den sozialen Werten. Da der Mensch von Natur aus ein geselliges Wesen ist, muß zwischen diesen Werten eine sehr enge Einheit, eine gegenseitige Ergänzung bestehen, obwohl man den menschlichen Werten einen Vorrang einräumen muß gegenüber dem funktionellen Charakter, den in Beziehung zu ihnen die sozialen und staatlichen Werte bekleiden. Das menschliche Sein ist bezüglich seines ganzen Selbst nicht völlig auf die Gesellschaft und auf die politische und zivile Gemeinschaft ausgerichtet. Denn es ist und bleibt ein Absolutum, das für keinen Anspruch der Gemeinschaft aufgegeben werden kann. Und das, weil gerade die Person der Gemeinschaft vorausgeht und sie begründet.⁶

Trotzdem haben die Geschichte in ihren komplexen Prozessen und die politischen Ideologien mit ihren sehr verschiedenen und gelegentlich konfusen Nuancen nicht immer diese beiden großen Wertkategorien, die die beiden Dimensionen darstellen, in denen sich das menschliche Leben abspielt, einzuschätzen und zu koordinieren gewußt. Hier können zu dem großen und umfangreichen Thema nur einige kurze Hinweise gegeben werden.

II. Die personalen Grundwerte: Wert und Würde des Menschen

Das wichtigste Postulat des Rechtes und, folglich, der Anerkennung der Menschen-

³ Cfr. J. Castán Tobeñas, *Los derechos del hombre*, 4a ed., por M. L. Marín Castán, Madrid 1992, 7-8.

⁴ Cfr. B. Castro Cid, *El reconocimiento de los derechos humanos*, Madrid 1982, 25.

⁵ Zum Beispiel in J. Messner, *Naturrecht*, in: *Katholisches Soziallexikon*, 2. Aufl., Innsbruck - Graz 1980, 275.

⁶ Cfr. F. Compagnoni, *I diritti dell'uomo*, 133, der auf die Gedanken des Philosophen J. Maritain zurückgreift, die dieser in seinem Werk darlegt: *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, New York 1942.

rechte ist die Eigenbedeutung des Menschen als höherer und absoluter Wert oder, was das dasselbe ist, der Imperativ des Respekts vor der menschlichen Person als Trägerin des Geistes, was voll anerkannt wird von dem christlichen Welt- und Lebensbegriff sowie von den neuesten Richtungen der Rechtsphilosophie. Man versteht das Recht nicht ohne ein Fundament der Anerkennung der menschlichen Persönlichkeit. Del Vecchio bezeichnete den Respekt und den Schutz der menschlichen Persönlichkeit als das konstante Element in der Rechtsentwicklung und diesen „Schutz“ als dem logischen Rechtsbegriff innewohnend.⁷

Es ist jedoch zu beachten, daß die Stellung des Menschen auf dem Gipfel der menschlichen Werte nicht die Negierung anderer höherer Werte – der Werte göttlicher Ordnung – bedeuten kann, auch nicht die Ausschließung der Werte, die zwar auf untergeordneter Ebene angesiedelt, aber dennoch wichtig und notwendig sind. Wenn man den Sinn und die Verherrlichung des Wertes des Menschen dahingehend übertreiben würde, daß alle anderen ethischen, sozialen und politischen Werte abgetrennt und eliminiert würden, würde man in eine fatale Utopie des Anarchismus geraten. Die Betonung des absoluten Wertes der menschlichen Persönlichkeit führt weder zur Ablehnung der Gemeinschaft noch zur Negierung des Staates, sondern dazu, daß der Staat gegenüber der menschlichen Person als Mittel betrachtet werden muß, nicht als Ziel. Die Gemeinschaft ist für den Menschen da, nicht der Mensch für die Gemeinschaft.⁸

Untrennbar verbunden mit dem Postulat des „Wertes Mensch“ ist das Prinzip der menschlichen Würde, auf christlichem Boden gewachsen, aber allgemein anerkannt auch von den modernen philosophischen und soziologischen Schulen, die darin

übereinstimmen, daß die Menschen das Recht haben, ein Leben zu führen, das wirklich eines menschlichen Wesens würdig ist. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 gründet die Menschenrechte gerade auf dieses philosophisch-rechtliche Prinzip des Wertes und der Würde der menschlichen Person,⁹ aus dem sich die Postulate der Freiheit, der Gleichheit und der Brüderlichkeit wie auch die Postulate der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt ergeben (cfr. Präambel Abs. 1 und 5, bestätigt von Art. 1). Und die beiden Internationalen Pakte von 1966 über die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte sowie über die zivilen und politischen Rechte, die die gleiche Ausrichtung haben, erklären, daß diese Rechte „aus der der menschlichen Person innewohnenden Würde hervorgehen“ (Präambel Abs. 1 und 2).

III. Die sozialen Werte. Gerechtigkeit und Gemeinwohl

1. Die Theorie der rechtlichen Werte

Die rechtlichen – und gleichzeitig die ethischen und sozialen – Werte oder Güter sind sehr vielfältig. Die heutige wissenschaftliche Doktrin pflegt zu ihnen zu rechnen: die Ordnung, die Sicherheit, den sozialen Frieden, die Macht – mit der Autorität, die sie bewirkt –, die Solidarität, die Zusammenarbeit, das Gemeinwohl oder die allgemeine Nützlichkeit. Die meisten halten jedoch die Gerechtigkeit für den höchsten rechtlichen Wert, der die gesamte rechtliche Axiologie anführt.¹⁰

2. Die Gerechtigkeit

Es kann hier nicht das ganze von einer langen Tradition ausführlich behandelte Thema der Gerechtigkeit ausgebreitet werden.

⁷ Zitiert in: J. Castán Tobeñas, Los derechos del hombre, 89.

⁸ Cfr. Thomas Aquinas, Summa theologiae, I-II, q. 21, a. 4, ad 3; II-II, q. 64, a. 2c.

⁹ Cfr. A. Verdoodt, Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Louvain 1964, 79.

¹⁰ Cfr. J. Castán Tobeñas, Los derechos del hombre, 91.

Es genügt festzuhalten: 1. Die Gerechtigkeit muß vom philosophischen Standpunkt aus in die Gruppe der reinen und absoluten Werte eingereiht und vom rechtlichen Standpunkt aus als die Zweckbestimmung eben des Rechtes selbst angesehen werden. Das Recht hat als Materie oder als Ziel immer ein Element der Gerechtigkeit. 2. Nach der neuesten Auffassung harmonisiert die Idee der Gerechtigkeit die individuellen Ziele und die sozialen oder gemeinsamen Ziele des Rechtes, wobei sie aber als Grundkriterium den absoluten Wert der menschlichen Person anerkennt.¹¹

Daraus erhellt, welche Schlüsselrolle die Idee der Gerechtigkeit bei der Bestimmung und dem Schutz der Menschenrechte innehat. Es stimmt, was gesagt worden ist, daß das Kriterium, das das Recht – und folglich auch die subjektiven Grundrechte – leitet, das Gleichgewicht zwischen Ordnung und Freiheit in Gerechtigkeit ist.¹²

3. *Das Gemeinwohl*

a. Bedeutung des Begriffes

Bei der Lehre von den rechtlichen Werten und den Zweckbestimmungen des Rechtes kommt, neben dem grundlegenden Prinzip der Gerechtigkeit, der von langer Tradition geprägten Idee des Gemeinwohls eine wichtige Rolle zu. Das Gemeinwohl gewinnt heute eine neue und aktuelle Resonanz in wichtigen philosophischen Bereichen und steht unzweifelhaft in Zusammenhang mit der Theorie der Menschenrechte und ihrer Grenzen.

Als Frucht der klassischen griechisch-christlichen Tradition – mit Aristoteles an der Spitze¹³ – wurde die Theorie des Gemeinwohls vor allem von Thomas von Aquin herausgearbeitet und wurde so zu

einer der tragenden Säulen der thomistischen Rechts- und Staatsphilosophie.¹⁴

Thomas von Aquin gelang es sozusagen, eine sehr faszinierende Formel zu dem teleologisch-politischen Problem zu entwickeln. Das Gemeinwohl, sagt der Doctor Angelicus, ist das Ziel, auf das das Leben der weltlichen Gesellschaft oder politischen Gemeinschaft ausgerichtet ist, von dem her die Tätigkeit seiner Regierung angeregt wird und das dem Gesetz als Aktionsinstrument der politischen Macht und Ordnung Sinn verleiht. Das Gemeinwohl erscheint somit bei dem Aquinaten als der innere Kern, in dem sich alle Probleme des politischen Lebens vereinigen.¹⁵

Die modernen katholischen Schulen halten an dieser Tradition fest und haben einen Begriff des Gemeinwohls herausgearbeitet, der es zum Fundament des Rechtsbegriffes macht. So haben z.B. G. Renard und seine Schüler das philosophische Fundament der institutionellen Theorie des Rechtes in das Gemeinwohl gelegt.¹⁶

Andererseits erlaubt kein anderer Begriff so wie dieser, den Widerstreit zwischen Individualismus und Transpersonalismus zu einer harmonischen Einheit zu bringen und überdies die unglücklichen Auswirkungen des Rechtsformalismus zu überwinden. Die Betrachtung des Gemeinwohls ist folglich von fundamentaler Bedeutung auf dem Gebiete des Rechtes. Seine Analyse dient dazu, sowohl theologisch eine Reihe von Institutionen zu begründen als auch eine objektive Basis für die Rechtsordnung

¹¹ Cfr. R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, New York 1974; Idem, *Anarchia, Stato e Utopia*, Milano 2000.

¹² Cfr. L. Rodríguez-Arias, *Ciencia y filosofía del derecho*, Buenos Aires 1961, 271.

¹³ Cfr. Aristoteles, *Politica*, lib. IV, 1-3.

¹⁴ Thomas von Aquin entfaltet seine Lehre über das Gemeinwohl an verschiedenen Stellen seiner Werke, wie etwa in den Kommentaren zur *Politica* des Aristoteles, in der *Summa theologiae* und in *De regimine principum*; cfr. S. Michel, *La notion thomiste du bien commun: quelques-unes de ses applications juridiques*, Paris 1932; G. Gonella, *La nozione di bene comune*, Milano 1938.

¹⁵ Cfr. Thomas Aquinas, *Summa theologiae*, I-II, q. 90, a. 3; L. Sánchez Agesta, *Lecciones de derecho político*, 6a ed., Granada 1959, 315ss.

¹⁶ Cfr. J. Ruiz Giménez, *La concepción institucional del derecho*, Madrid 1944, 460-674; J. Castán Tobeñas, *Los derechos del hombre*, 94.

zu legen, sodaß der abstrakte und leere Formalismus vermieden wird, in dem sich angeblich das Wesen des Rechtes befindet.

b. Idee und allgemeine Aspekte des Gemeinwohls

Das Gemeinwohl ist kein individuelles Gut, obwohl es zu diesem in enger Beziehung steht, da es ein soziales Gut ist, das die Erreichung der individuellen Güter erleichtert.

Das Gemeinwohl darf auch nicht mit dem öffentlichen Wohl verwechselt werden, das ein Teilgut des Staates ist, ein Gegenstück zum individuellen Gut und nicht immer in Übereinstimmung mit dem Wohl der Gesellschaft.

Das Gemeinwohl darf ferner nicht verstanden werden als das Gut aller oder die Summe der privaten Güter. Schon der hl. Thomas von Aquin wies darauf hin, daß der Unterschied zwischen dem Gemeinwohl und dem individuellen Wohl nicht in einem rein quantitativen Unterschied gesehen werden darf.

In der Tat, das Gemeinwohl ist nach der thomistischen Auffassung wesentlich das Wohl der Gesellschaft in ihrem gemeinsamen Gesamt betrachtet, d.h. als Einheit zusammengesetzt aus komplexen Elementen oder Teilen, wie den kleineren sozialen Einheiten und den Menschen, die Mitglieder der entsprechenden Gemeinschaften sind. In diesem Sinne ist das Gemeinwohl ontologisch und metaphysisch eine eigene Wirklichkeit des sozialen Gesamt als solchen, das den Mitgliedern der Gesellschaft eine vollauf menschliche Existenz ermöglicht.¹⁷

Unter genauerer Herausstellung der Elemente und Funktionen kann das Gemeinwohl als das Gesamt der materiellen und moralischen Elemente definiert werden, das die Aktion der in der Gesellschaft zusammengeschlossenen Individuen koordi-

niert und das vorübergehende kollektive Glück bewirkt, ohne dabei die Rechte der menschlichen Person zu verletzen; oder als das Gesamt der Werte, der Güter und der Erfahrungen, die zum Erhalt und Fortschritt der Gemeinschaft und zum materiellen, moralischen und intellektuellen Wohlstand der Personen beitragen, die in ihr leben.¹⁸

c. Charakteristika des Gemeinwohls

Aus dem Gesagten ergeben sich die folgenden Merkmale und Kennzeichen des Gemeinwohls, die nicht zueinander in Widerspruch stehen, auch wenn es auf den ersten Blick so aussehen könnte.

Der pluralistische Sinn des Gemeinwohls

Das Gemeinwohl ist ein Gut der Gesellschaft, das die Gesamtheit der Mitglieder erfaßt und die Gesamtheit der Ziele umfaßt. Es ist nur dann eine wahre Realität, wenn es unter beiden Aspekten seine Funktionen in einer akzeptablen Weise erfüllt. Da es vielfältige menschliche Gruppierungen und zudem verschiedene soziale Zielbestimmungen gibt, kann das Gemeinwohl unter vielfachen Aspekten betrachtet werden; und so darf von seinem pluralistischen Wesen gesprochen werden. Vor allem müssen die Gemeinschaften in Betracht gezogen werden, die von ihrer eigenen Natur her bestimmte Zielsetzungen haben, wie z.B. die Familie, die Berufsvereinigungen, der Staat, die großen regionalen, nationalen und internationalen Einheiten und die Gemeinschaften von Nationen: jede einzelne mit ihrem je eigenen besonderen Gemeinwohl. Aber dieses je besondere Gemeinwohl muß gewichtet werden mit dem allgemeinen Gemeinwohl der Gesellschaft, das das wahre und direkte Gemeinwohl ist. So muß z.B. das Wohl der politisch-staatlichen Gesellschaft, das

¹⁷ Cfr. J. Dabin, *La philosophie de l'ordre juridique positif*, Paris 1929, 157ss.

¹⁸ Cfr. L. Rodríguez-Arias, *El derecho, la justicia y el bien común*, in: *Estudios de derecho civil*, en honor del Prof. Castán Tobeñas, tom. III, Pamplona 1969, 454.

den kleineren Gruppierungen gemeinsam ist, seinerseits verbunden werden mit dem Gemeinwohl der Menschheit, das F. Suárez in einer klassischen Formulierung *bonum universi* nennt.¹⁹

Die einheitliche personalistische Ausrichtung des Gemeinwohls

Trotz des genannten Pluralismus, der ihm eigen ist, besitzt das Gemeinwohl in sich eine einheitliche Bedeutung, die mit der hierarchischen Ordnung der Gemeinschaften und der Zweckbestimmungen verbunden ist, die es vervollständigen. Die Trennung von totalem Gemeinwohl und anderen Teilgütern ist nämlich nicht annehmbar. Denn es ist letztendlich der Mensch, der die verschiedenen sozialen Gruppierungen formt, die harmonisch zusammenwirken müssen. Das einheitliche Fundament des Gemeinwohls erwächst aus der menschlichen Natur selbst, da es letzten Endes, obwohl es ein soziales Gut ist, vom Ursprung her ein menschliches Gut ist. Das Fundament der Gesellschaft und des Gemeinwohls, auf das hin diese orientiert sein müssen, liegt in der Natur des Menschen selbst als einem gleichzeitig und untrennbar sowohl sozialem als auch individuellem Wesen. Daher der personalistische Kern des Gemeinwohls, dem die heutige Doktrin bereits ein außerordentliches Gewicht beimißt.

Gegenüber der fortschreitenden Sozialisierung, die die Integrität der Persönlichkeit des Menschen in Gefahr bringt, wurde es notwendig, die humanistischen Tendenzen zu verlebendigen, die das von den Anfängen her menschliche Substrat des Gemeinwohls hervorheben. So hat die Lehre der katholischen Kirche in den letzten Jahrzehnten den Begriff des Gemeinwohls zu vervollkommen gewußt, indem sie es auf seine Charakteristika des Mittels und Instrumentes im Dienst am Menschen kon-

zentrierte.²⁰ Beispiele dafür sind die Definitionen, die Papst Johannes XXIII. in der Enzyklika „*Mater et Magistra*“, Nr. 65,²¹ und das Zweite Vatikanische Konzil in der apostolischen Konstitution „*Gaudium et Spes*“, Nr. 26 und 74,²² geben.

In der Enzyklika „*Redemptor hominis*“ (1979) umschreibt Papst Johannes Paul II. die Lehre der Kirche über das Gemeinwohl im Verhältnis zu den Menschenrechten mit folgenden Worten:

Die Kirche hat stets gelehrt, daß es Pflicht ist, sich für das Gemeinwohl einzusetzen, und hat dadurch auch für jeden Staat gute Bürger erzogen. Sie hat ferner immer gelehrt, daß es die grundlegende Verpflichtung der staatlichen Autorität ist, für das Gemeinwohl der Gesellschaft Sorge zu tragen; hiervon leiten sich ihre Grundrechte ab. Gerade wegen dieser Voraussetzungen, die der objektiven ethischen Ordnung angehören, können die Rechte der staatlichen Gewalt nicht anders verstanden werden als auf der Grundlage der Achtung der objektiven und unverletzlichen Menschenrechte. Jenes Gemeinwohl, dem die Autorität im Staate dient, ist nur dann voll verwirklicht, wenn alle Bürger ihrer Rechte sicher sind. Andernfalls endet man beim Zusammenbruch der Gesellschaft, gelangt man zum Widerstand der Bürger gegen die Autorität oder zu einem Zustand der Unterdrückung, der Einschüchterung, der Gewalt, des Terrors, wovon uns die Totalitarismen unseres Jahrhunderts zahlreiche Beispiele gegeben haben. Auf diese Weise berührt das Prinzip der Menschenrechte zutiefst den Bereich der sozialen Gerechtigkeit und wird zum

¹⁹ Cfr. F. Suárez, *De Legibus ac de Deo Legislatore*, III, cap. 2, n. 6, in: *Idem, Opera omnia*, tom. V, adc. D. M. André, Parisiis 1856, 181.

²⁰ Cfr. G. Filibeck, *Human Rights in the Teaching of the Church: from John XXIII to John Paul II*, Civitas Vaticana 1994.

²¹ Cfr. P. Pavan, *Il momento storico di Giovanni XXIII e della "Pacem in terris": sua incidenza negli atti conciliari e nella vita della Chiesa e sua influenza nella società contemporanea*, in: *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa: atti del V Colloquio giuridico*, Roma, 8-10 marzo 1984, a cura di F. Biffi, Civitas Vaticana 1985, 149-154.

²² Cfr. R. Fabris, *Missione della Chiesa e diritti umani*, in: R. Fabris - A. Papisca, *Pace e diritti umani*, Padova 1989, 79-82.

Maßstab für ihre grundlegende Überprüfung im Leben der politischen Institutionen.²³

d. Gerechtigkeit und Gemeinwohl

Die Ideen von der Gerechtigkeit und dem Gemeinwohl haben untereinander viele Verbindungspunkte. Beide vereinen nämlich die gleichen wesentlichen Charakteristika: Sie sind Rechtsprinzipien; sie sind soziale Postulate, die die Gesellschaft in ihrem Gesamt und die einzelnen Mitglieder als Teile von ihr betreffen; sie haben nicht den Sinn rein formeller oder logischer Normen, sondern den von objektiven und moralischen Prinzipien, die als juristisch-materielle Ethik bezeichnet werden können und die folglich eng verbunden sind mit der Idee des Naturrechts. Wie der Begriff der Gerechtigkeit zielt die Lehre vom Gemeinwohl auf einen Ausgleich zwischen den Forderungen des individuellen „Eigenen“ (*suum*) und denen des sozialen „Eigenen“.

Hauptsächlich steht das Gemeingut in enger Beziehung zur ausgleichenden Gerechtigkeit, die die Pflichten der Gesellschaft gegenüber ihren Mitgliedern regelt, und zur sogenannten allgemeinen oder legalen Gerechtigkeit, die die Pflichten der Mitglieder gegenüber der Gesellschaft ordnet.

Die Idee vom Gemeinwohl besitzt aufgrund dessen Inhalts eine größere Weite als die Idee von der Gerechtigkeit, begründet aber keine spezifisch juristische Zielsetzung, sondern vielmehr die höchste gemeinschaftliche Zielsetzung, die, abgesehen vom Recht, alle Ziele des Gemeinwohls erfüllt und als Vervollständigung der Idee von der Gerechtigkeit dient, indem sie auf jeder Ebene der sozialen Kultur und der politischen Organisation die Bedingungen ihrer Anwendung bestimmt.²⁴

e. Aufgabe des Gemeinwohls in Beziehung zu den Menschenrechten

Die Idee des Gemeinwohls besitzt, wie bereits angedeutet, einen großen juristischen Wert, da sie in einem knappen und zusammenfassenden Begriff die Zweckbestimmungen des Rechtes und des Staates zusammenfaßt. Der Ausdruck „Gemeinwohl“ bietet den zweifachen Vorteil, daß er allgemein ist – alle Elemente und Faktoren des Gemeinwohls, sowohl die Gerechtigkeit wie auch die Sicherheit und Freiheit usw. erfassend – und daß er den sozialen Angelpunkt aufweist, von dem her die Regelung verstanden werden muß. Andererseits legt die Formel die Beziehungen zwischen Individuum und Staat bei der Suche nach der Zielbestimmung der rechtlichen Ordnung weder in das Teilgut der Individuen noch in das öffentliche Gut oder in das Gut des Staates, sondern in das rein soziale Gut, von dem schon Papst Leo XIII. in der Enzyklika „*Rerum novarum*“ sagte, daß alle und jedes einzelne der Mitglieder das Recht haben, in angemessener Weise daran teilzunehmen.²⁵

Manchmal wird die Unbestimmtheit und Undeutlichkeit des Begriffes des Gemeinwohls beklagt. Aber man darf von ihm nicht mehr verlangen, als er geben kann – und das ist nicht wenig! –: eine Orientierung für die Erstellung und Anwendung des positiven Rechtes gemäß dem moralischen Ideal; das Gemeinwohl ist eine Richtlinie, nicht eine Formel. Das Gemeinwohl erschöpft sich nicht in einer bestimmten Lösung; es ist deshalb reich an Aspekten und bietet eine Fülle von Interpretationsmöglichkeiten.

Angesichts der wichtigen theoretischen und praktischen Aufgabe und Nützlichkeit, die der Begriff des Gemeinwohls in Beziehung zum Recht in allen seinen Dimensionen besitzt, kann seine entscheidende Rolle bei der Begründung und kon-

²³ Ioannes Paulus II, encycl.: *Redemptor hominis*, 1979 mart. 4, cap. III, n. 17, in: *Enchiridion Vaticanum*, vol. VI, 13a ed., Bologna 1986, 843-845.

²⁴ Cfr. J. Castán Tobeñas, *Los derechos del hombre*, 99-100.

²⁵ Cfr. A. Lattuada, *I diritti dell'uomo e il magistero della Chiesa*, in: *Diritti umani*, a cura di P. Danuvola - F. Monaco, Casale Monferrato 1995, 35-36.

kreten Bestimmung der Menschenrechte nicht außer acht gelassen werden.

Einige Autoren führen auch das Gemeinwohl als äußere Begrenzung für die Ausübung der Grundrechte an, indem sie es als das Gesamt der notwendigen Bedingungen für die ganzheitliche Entwicklung aller Menschen verstehen. Aber auch nach dieser Auffassung müssen alle äußeren Begrenzungen der Grundrechte, zu denen auch das Gemeinwohl gehört, in der Praxis im restriktiven Sinn interpretiert werden: das Prinzip ist die Freiheit, während die Begrenzungen die Ausnahme sind.²⁶

Aber was hier abschließend hervorgehoben werden muß, ist auf jeden Fall der außerordentlich wichtige Dienst, den die Begriffsbestimmung zu leisten vermag bei der Klärung der Erfordernisse für die Anwendung und bei der Begrenzung der genannten Rechte, wofür der Grad ihrer gegenseitigen Vereinbarkeit sowie die Notwendigkeit der Übereinstimmung mit den unveränderlichen ethisch-rechtlichen Forderungen und die Pflicht der Anpassung an die sozialen Umstände des Ortes und der Zeit beachtet werden müssen.

IV. Schluß

Die Erfahrung nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt mit aller Deutlichkeit, daß die Verteidigung der Menschenrechte die Voraussetzung und Garantie für den Frieden ist. Papst Johannes Paul II. betonte am 8. Oktober 1988 in seiner Ansprache vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg:

Der Fortschritt auf dem rechtlichen Gebiet ist das Ergebnis einer Reifung der Menschenrechte und der Weise, wie sie beachtet werden [...] Zweifelsohne ist der Begriff der Menschenrechte, vor allem in der Formulierung der universalen Erklärung der Vereinten Nationen von 1948, eine Art Gemeinwohl der ganzen Menschheit geworden. Aber ein solcher Begriff, der sich auf ein ganz bestimmtes Verständnis der Person als Individuum und ihrer Beziehung zum Staat

gründet, bedarf des institutionellen und rechtlichen Schutzes, um seine wirksame Anwendung zu garantieren.

Es ist das, was Europa verwirklicht hat mit der Einsetzung der Kommission für Menschenrechte und mit der Errichtung des Gerichtshofes für Menschenrechte, der, wie der Papst weiter sagt, in einem gewissen Sinne eine

Epitome eines Rechtssystems ist, das den Vorrang der Regel des Gesetzes garantiert [...] Die Regierungen, die die Regel des Gesetzes respektieren, anerkennen in der Tat eine Begrenzung ihrer Macht und ihrer Interessenssphäre. Denn diese Regierungen, die anerkennen, daß sie selbst dem Gesetz unterworfen sind und nicht über dem Gesetz stehen, können wirksam die rechtmäßige Unverletzlichkeit der Privatsphäre im Leben ihrer Bürger anerkennen und gegen Anfechtungen von außen verteidigen.²⁷

²⁶ Cfr. G. Peces-Barba, *Derechos fundamentales*, 3a ed., Madrid 1980, 119-120.

²⁷ Giovanni Paolo II, *Discorso alla Commissione e alla Corte dei Diritti dell'uomo*, 1988 ottobre 8, Strasburgo, in: *L'Osservatore Romano*, 128 (1988), 241 (ott. 9), 6.

Hannah Arendt und das Recht, Rechte zu haben

Lena Anlauf

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Leben und Werk

III. Die Aporien der Menschenrechte

I. Einleitung

Was Hannah Arendt, eine der bedeutendsten Denkerinnen der Moderne, zum Thema Menschenrechte geschrieben hat, ist nicht auf ein einzelnes Werk zu beschränken. In vielen ihrer Texte waren der problematische Charakter der Menschenrechte, die Möglichkeit ihrer theoretischen Begründung sowie die Sicherung ihrer Einhaltung zentraler Bestandteil.¹ In ihrem Konzept, das auf die Aporien der Menschenrechte und das berühmte *Recht, Rechte zu haben*, hinausläuft, verarbeitet sie auch ihre eigenen Erfahrungen, die sie in ihrer langandauernden Staatenlosigkeit gemacht hat. Aus diesem Grunde halte ich es für hilfreich, sich zuerst die wichtigsten Stationen ihres Lebens zu vergegenwärtigen.

II. Leben und Werk

Hannah Arendt wird am 14. Oktober 1906 in Linden bei Hannover geboren, verbringt aber ihre Kindheit und Jugend in Königsberg. Als sie sieben Jahre alt ist, stirbt ihr Vater. Daß sie Jüdin ist, wird ihr erst wirklich bewußt, als sie von außen hiermit konfrontiert wird. „Ich habe von Hause aus nicht gewußt, daß ich Jüdin bin. Meine

Mutter war gänzlich areligiös.“² Wie sie mit dem antisemitischen Klima umgehen soll, wird ihr von ihrer Mutter deutlich gesagt:

Man darf sich nicht ducken! Man muß sich wehren! Wenn etwa von meinen Lehrern antisemitische Bemerkungen gemacht wurden [...] dann war ich angewiesen, sofort aufzustehen, die Klasse zu verlassen, nach Hause zu kommen, alles genau zu Protokoll zu geben.³

Schon früh liest sie Kant und Kierkegaard, und es steht für sie außer Zweifel, Philosophie zu studieren. Nachdem sie 1924 als externe Schülerin ihr Abitur ablegt, denn man hatte sie wegen Anstiftens zum Unterrichtboykott⁴ bzw. Differenzen zu einem Lehrer⁵ der Schule verwiesen, studiert sie in Marburg unter anderem bei Martin Heidegger Philosophie, protestantische Theologie und Griechisch. Heidegger wird später auch ihr Geliebter. 1926-1928 führt sie ihr Studium in Heidelberg und Freiburg fort und schließt es mit ihrer Dissertation bei Karls Jaspers über den *Liebesbegriff bei Augustinus* ab. Sie zieht ein Jahr später nach Berlin und heiratet Günther Stern (später Günther Anders), von dem sie sich acht Jahre später wieder scheiden läßt. Noch in Berlin beginnt sie mit einer Habilitationsschrift über Rahel Varnhagen muß aber 1933 aus politischen Gründen, da sie sich im Widerstand engagiert hatte, aus

¹ Vgl. Jeffrey C. Isaac, A New Guarantee on Earth: Hannah Arendt on Human Dignity and the Politics of Human Rights, in: American Political Science Review 90/1 (1996), S. 61-73.

² Hannah Arendt, in einem Gespräch mit Günter Gaus: Was bleibt? Es bleibt die Muttersprache (1964), in: Albert Reif (Hrsg.), Gespräche mit Hannah Arendt, 1976, S. 9-34 (S. 15).

³ Ebenda, S. 17.

⁴ Vgl. Annette Vorwinckel, Grundwissen Philosophie: Hannah Arendt, 2006, S. 8.

⁵ Vgl. Wolfgang Heuer, Hannah Arendt, 7. Aufl. 2004, S. 17.

Deutschland fliehen. Gemeinsam mit ihrer Mutter erreicht sie Paris. Dort arbeitet sie unter anderem für die Jugend-Aliyah, eine Organisation, die jüdische Kinder und Jugendliche nach Palästina in Sicherheit bringt.

1940 heiratet sie in Paris den kommunistischen Exilanten Heinrich Blücher. Kurz darauf wird sie als feindliche Ausländerin in Südfrankreich im Lager Gurs interniert, von wo aus ihr aber 1941 gemeinsam mit ihrem Mann und ihrer Mutter die Flucht nach New York gelingt. Dort arbeitet sie zunächst für die deutschsprachige Emigrantenzeitung *Der Aufbau* und als Lektorin beim Schocken-Verlag. 1955 wird sie Gastprofessorin in Berkeley und 1963 Professorin für Politische Theorie an der University of Chicago und später auch an der New School for Social Research in New York. 1949 reist sie das erste Mal wieder nach Deutschland „damals im Auftrag einer jüdischen Organisation für die Rettung jüdischen Kulturguts, Bücher im wesentlichen.“⁶ Hier trifft sie auch wieder mit Martin Heidegger zusammen.

1951 wird Hannah Arendt amerikanische Staatsbürgerin und beendet so ihre jahrelange Staatenlosigkeit. Im selben Jahr erscheint ihre erste große Buchveröffentlichung: *The Origins of Totalitarianism* (1955 in deutscher Sprache: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*) „Dieses Buch stellt den Versuch dar zu verstehen, was auf den ersten und selbst den zweiten Blick nur ungeheuerlich erschien.“⁷ In dieser Schrift, die zu einem Standardwerk der Totalitarismusforschung wird, behandelt sie drei Themenfelder: Antisemitismus, Imperialismus und Totale Herrschaft. Als Hauptquelle über Arendts Gedanken zum Thema Menschenrechte dient insbesondere das 9. Kapitel des II. Hauptteils über Imperialismus⁸. Hier entwickelt sie Gedanken zur

aporetischen Struktur der Menschenrechte, die für sie im Zusammenhang mit dem Niedergang der Nationalstaaten zu sehen ist und in ihrer berühmten Forderung nach dem *Recht, Rechte zu haben*, mündet.

Um diese zentrale Forderung Arendts besser verstehen zu können ist es hilfreich, sich einen Umweg über die anthropologischen Grundlagen von Arendts Handlungstheorie zu erlauben. Was macht nach Hannah Arendt das Menschsein aus? Was muß gesichert sein, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können? Antworten hierauf gibt ihr 1958 erschienenes Werk: *The Human Condition* (1960 in deutscher Sprache: *Vita activa oder vom tätigen Leben*). Hier geht sie der „schlichten“ Frage nach: Was tun wir, wenn wir tätig sind? Sie analysiert die menschlichen Grundtätigkeiten *Arbeiten* (im Sinne von existenzsichernder Tätigkeit), *Herstellen* (entspricht der Produktion einer künstlichen Dingwelt, in der wir als Menschen zu Hause sind) und schließlich das *Handeln* als einzige Tätigkeit, die sich direkt zwischen Menschen abspielt und so die Pluralität „[...] nämlich die Tatsache, daß nicht ein Mensch, sondern viele Menschen auf der Erde leben und die Welt bevölkern,“⁹ als Grundvoraussetzung hat. Die Pluralität manifestiert sich als Gleichheit, welche die Verständigung der Menschen untereinander ermöglicht und als Vielheit, des absoluten Unterschiedenseins einer jeden Person¹⁰. In Anlehnung an Aristoteles beschreibt sie Handeln und Sprechen als das, was uns zum Menschen macht. „Handelnd und sprechend offenbaren die Menschen jeweils, wer sie sind, zeigen aktiv die personale Einzigartigkeit ihres Wesens, treten gleichsam auf die Bühne der Welt[...]“¹¹ Durch

⁶ Arendt (Fn. 2), S. 24

⁷ Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*, 9. Aufl. 2003, S. 25.

⁸ Schon 1949 hatte sie, ein Jahr nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, einen

Text unter dem Titel ‚*The Rights of Man*‘. *What are They?* veröffentlicht, dessen Thesen weitestgehend im Text *Die Aporien der Menschenrechte* im 9. Kapitel ihres Totalitarismusbuchs widergegeben werden.

⁹ Hannah Arendt, *Vita Activa oder vom tätigen Leben*, 3. Aufl. 2005, S. 17.

¹⁰ Ebenda, S. 213.

¹¹ Arendt (Fn. 9), S. 219.

dieses Handeln entsteht erst ein öffentlicher politischer Raum. Der Schutz dieses öffentlichen Raumes und die Ermöglichung des Handelns sind also essentiell für ein menschenwürdiges Leben. Denn „[n]icht Grausamkeit ist das Merkmal der Tyrannis, sondern die Vernichtung des öffentlichen politischen Bereichs [...]“.¹² Hier wird der Zusammenhang deutlich:

Daß es so etwas gibt wie ein Recht, Rechte zu haben - und dies ist gleichbedeutend damit, in einem Beziehungssystem zu leben, in dem man aufgrund von Handlungen und Meinungen beurteilt wird -, wissen wir erst, seitdem Millionen von Menschen aufgetaucht sind, die dieses Recht verloren haben und zufolge der neuen globalen Organisation der Welt nicht imstande sind, es wiederzugewinnen.¹³

Hannah Arendt beschäftigte sich nicht nur theoretisch mit Menschenrechtsfragen. Sie war auch aktives Mitglied bei Amnesty International und PEN. Mit Artikeln wie: *Reflections on Little Rock* mischte sie sich aktiv in die aktuellen Debatten ein und sorgte mit provokanten Thesen für Aufruhr.¹⁴ Mit ihren ungewöhnlichen Ansätzen sorgt sie später durch ihren Bericht über den Eichmann-Prozeß für einen Eklat. Der Prozeß, den sie als Berichterstatterin der Zeitung *The New Yorker* in Jerusalem mitverfolgt hat, wird 1963 als Buch veröffentlicht. Nicht nur der Titel: *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* (1964 in deutscher Sprache: *Eichmann in Jerusalem: Ein Bericht von der Banalität des Bösen*) verursacht Aufruhr. Sie zeichnet von dem Mann der den Mord an Millionen von Juden logistisch organisiert hatte, das Bild eines banalen Schreibtischtäters. Diese als Bagatellisierung mißverständene Deutung sowie die herbe „[...]Kritik an der israelischen Staatsanwaltschaft und Regierung,

die in dem Vorwurf mündet, man habe einen Schauprozeß gegen Eichmann inszeniert“,¹⁵ und ihre Kritik an der Kooperation der Judenräte mit den Nazis, führt zu einer heftigen Debatte. Diese „Eichmann-Kontroverse“ zog sich über zwei Jahre hin und führte zum Bruch von Hannah Arendt mit fast allen jüdischen Organisationen. Auch langjährige Freunde verlor sie durch diese teilweise sehr erbittert geführte Debatte.

Ebenfalls im Jahre 1963 wird das Buch *On Revolution* (1963 in deutscher Sprache: *Über die Revolution*) veröffentlicht, in dem sie unter anderem die Declaration des droits de l'homme et du citoyen von 1791 mit der Virginia Bill of Rights von 1776 vergleicht. Besonders an der französischen Erklärung, welche von natürlichen und unveräußerlichen Rechten aller Menschen spricht, wird die Aporie der Menschenrechte deutlich, die ich im zweiten Teil dieses Textes genauer besprechen will. In einem Brief an Hannah Arendt schreibt ihr langjähriger Freund Karl Jaspers anlässlich des Revolutionsbuches: „Deine Einsicht in das Wesen politischer Freiheit, Dein Mut, in diesem Felde die Würde des Menschen zu lieben, sind herrlich.“¹⁶

Am 4. Dezember 1975, fünf Jahre nach ihrem Mann, stirbt Hannah Arendt in New York an einem Herzinfarkt.

III. Die Aporien der Menschenrechte

Das Hauptproblem, das Hannah Arendt in bezug auf das Thema der Menschenrechte sieht, liegt im Inhalt der Menschenrechtserklärungen, wie sie bis zum damaligen Zeitpunkt proklamiert waren. Sie kritisiert, daß diese von vorneherein nicht durchsetzbar sind, da sie von einem unrealistischen Ausgangspunkt starten. Arendt greift die Kritik auf, die Edmund Burke

¹² Arendt (Fn. 9), S. 280.

¹³ Arendt (Fn. 7), S. 614.

¹⁴ Vorwinckel (Fn. 4), S. 50: „Im Zentrum des arendtschen Kommentars zu den Ereignissen von Little Rock steht die Frage, ob es legitim sei, die Integration der Schwarzen gesetzlich zu erzwingen und ihre Situation damit kurzfristig zusätzlich zu verschlechtern.“

¹⁵ Vorwinckel (Fn. 4), S. 126.

¹⁶ Karl Jaspers, Brief an Hannah Arendt vom 16.05.1963, in: Lotte Köhler/Hans Saner (Hrsg.), Briefwechsel 1926-1969; 3. Aufl. 1993, S. 540-541 (S. 541).

schon zu Zeiten der französischen Revolution geäußert hatte: Auch wenn die Menschenrechte für alle Menschen gefordert werden, wären sie in der Praxis doch nur Bürgerrechte. Die so formulierten „Menschenrechte“ sind nur Rechte für Menschen, die sich innerhalb der schon bestehenden Rechtsgemeinschaften befinden. So erklärt Burke provokativ, für sich nichts weiter als die „Rechte eines Engländers“¹⁷ zu beanspruchen, mit einem Abstraktum wie den „Rechten der Menschen“ könne er nichts anfangen. Da Hannah Arendt dieses Problem in ihrem Werk, die *Elemente und Ursprünge* beschreibt, das sie drei Jahre nach der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* veröffentlichte, kann man davon ausgehen, daß ihre Kritik diese mit einschließt. Der äußerst relevante Unterschied, den das Verfassungsrecht vieler Staaten zwischen „Menschenrechten“, die tatsächlich für alle Menschen gelten sollen, und „Bürgerrechten“, die nur den Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft zukommen, macht, sei zumindest in seiner politischen Durchsetzung nicht gesichert.

Das Problem ist, daß sich die Erklärungen immer nur auf die Mitglieder einer schon bestehenden Gemeinschaft beziehen, da das eigentliche *Recht, Rechte zu haben*, fälschlicher Weise als naturgegeben gedacht und nicht weiter problematisiert wurde. Es ist laut Arendt Unsinn, von einer solchen Art von Rechten zu sprechen, die einem jeden Menschen natürlicher Weise zukommen¹⁸. Gezeigt hat sich dieser Mangel an Realitätssinn allerdings erst ungefähr 150 Jahre nach der *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* - dafür aber um so drastischer. Nach dem 1. Weltkrieg und dem Zusammenbruch ganzer Staatenverbände, als Hunderttausende von Flüchtlingen und Staatenlosen Europa durchzogen, wurde der Mangel augenscheinlich.

Diese Menschen befanden sich plötzlich in einem rechtlosen Raum, ohne die Möglichkeit, in ihre oder eine andere Gemeinschaft zurückzukehren.

Hannah Arendt sieht in dieser Entwicklung das Ende der Menschenrechte und als Ursache letztlich den Niedergang der Nationalstaaten. Mit Niedergang meint Arendt, daß die Nation den Staat erobert hat.

Es gehört zu der Tragödie des Nationalstaates, daß das Nationalbewußtsein der Völker gerade mit dieser höchsten Funktion des Staates [, der gesetzliche Schutz aller Einwohner des Territoriums ohne Rücksicht auf ihre Nationalität,] in Konflikt geriet, insofern als es im Namen des Volkswillens verlangte, daß nur diejenigen als vollgültige Bürger in den Staatsverband aufgenommen werden sollten, die durch Abstammung und Geburt dem als wesentlich homogen angenommen Körper der Nation zugehörten. Dadurch aber wurde der Staat bis zu einem gewissen Grade aus einem gesetzgebenden und Gesetzlichkeit schützenden Apparat zu einem Instrument der Nation. Die Nation setzte sich an die Stelle des Gesetzes.¹⁹

Das ungeschriebene Gesetz, daß der Staat all diejenigen zu schützen habe, die auf seinem Territorium lebten, wurde zugunsten des Staatsvolkes aufgegeben: „Recht ist, was dem deutschen Volke nützt.“²⁰ Deutlich wird dies an der Ausbürgerung der Juden, die mit einem Schlag rechtlos wurden. Die Erklärungen der Menschenrechte entpuppten sich als Heuchelei. „Das bloße Wort ‚Menschenrechte‘ wurde überall und für jedermann, in totalitären und demokratischen Ländern, für Opfer, Verfolger und Betrachter gleichermaßen, zum Inbegriff eines heuchlerischen oder schwachsinnigen Idealismus.“²¹ Arendt „war sofort der Meinung: Juden können nicht bleiben. Ich hatte nicht die Absicht, in Deutschland sozusagen als Staatsbürger zweiter Klasse herumzulaufen[...]“²² 1933 verläßt sie Deutschland und verliert vier

¹⁷ Arendt (Fn. 7), S. 619.

¹⁸ Ebenda, S. 607: „Wenn es überhaupt so etwas wie ein eingeborenes Menschenrecht gibt, dann kann es nur ein Recht sein, das sich grundsätzlich von allen Staatsbürgerrechten unterscheidet.“

¹⁹ Ebenda, S. 488.

²⁰ Ebenda, S. 575.

²¹ Ebenda, S. 564.

²² Arendt (Fn. 2), S. 13.

Jahre später die deutsche Staatsbürgerschaft.

Der Nationalstaat, der gemäß der Declaration des droits de l'homme et du citoyen die Menschenrechte schützen sollte, wurde somit ironischer Weise zur eigentlichen Gefährdung der Menschenrechte, da er durch Entzug der Zugehörigkeit einen Menschen mit einem Schlag in einen rechtlosen Raum befördern konnte, in ein „Niemandland“. Ihre Lage beschreibt Arendt 1944 am Beispiel jüdischer Flüchtlinge, die nach Amerika gelangten:

Die Unbeliebtheit der Flüchtlinge hat wenig mit ihrem Verhalten und viel mit dem zweideutigen legalen Status zu tun, unter dem sie, aber nicht nur sie leiden. Sie kommen aus dem Niemandland, denn sie können weder ausgewiesen noch deportiert werden. Keine Gegenseitigkeitsverträge, die ihre Gültigkeit zwischen den Nationen auch im Kriege beibehalten, schützen sie oder das Land, in welches sie kommen. Weil sie außerhalb der Gesetze der Nationalstaaten, die Staatenlose nur als einen negativen Grenz- und Ausnahmefall kennen, stehen, gefährden sie die normale Gesetzlichkeit jedes Landes, welches sie aufnimmt. Niemand weiß recht, was man mit ihnen anfangen soll, wenn die Barmherzigkeit erst einmal zu ihrem Recht und zu ihrem notwendigen Ende gekommen ist.²³

Man könnte nun meinen, daß die Lösung für dieses Problem in einer Art Weltstaat läge, der eben diese Exklusion unmöglich machen würde. Jedoch glaubt Arendt, wie auch Kant in seiner Friedensschrift, nicht an die Machbarkeit eines solchen politischen Gebildes.

Das ist also die erste Aporie der Menschenrechte in der Folge des Totalitarismus: daß der Staat, dessen Machtmittel allein geeignet sind, die natürlichen Rechte des Menschen in der Gesellschaft zu verwirklichen, sich zugleich als

die Hauptbedrohung der Menschenrechte erwiesen hat.²⁴

Nachdem der Staat als Menschenrechtsgarant weggefallen ist, zeigt sich, daß es ebenfalls nutzlos ist, sich auf die jedem Menschen von Natur aus zukommenden gleichen Rechte zu berufen – also den Naturzustand. Denn die Menschen sind von Natur aus nicht gleich, sondern ungleich. Hierin liegt die zweite Aporie, daß in den Erklärungen der Menschenrechte gleiche Rechte für aber von Natur aus Ungleiche gefordert würden. „Gleichheit ist nicht gegeben, und als Gleiche nur sind wir Produkt menschlichen Handelns. Gleiche werden wir als Glieder einer Gruppe, in der wir uns kraft unserer eigenen Entscheidung gleiche Rechte garantieren.“²⁵ So verstandene Menschenrechte können immer nur „Bürgerrechte“, die innerhalb einer Rechtsgemeinschaft für ihre Mitglieder gelten, sein. Ist man aus dieser Gemeinschaft ausgeschlossen, gelten diese Rechte nicht. „Es ist sinnlos, Gleichheit vor dem Gesetz für den zu verlangen, für den es kein Gesetz gibt.“²⁶ Deshalb muß das eigentliche Menschenrecht von ganz anderer Art sein. Es muß grundsätzlicher ansetzen. Das einzige wirkliche Menschenrecht ist nach Hannah Arendt das *Recht, Rechte zu haben*. Das kann man so verstehen,²⁷ daß jeder Mensch ein Recht auf juristische Rechte hat. Das *Recht, Rechte zu haben*, bedeutet mithin nichts anderes als das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft in der ihm die weiteren Rechte garantiert werden können. Und in eben dieser Mitgliedschaft manifestiert sich die menschliche Würde.

Auch wenn Hannah Arendt hier nicht konkreter wird, deutet sie doch einen Ausweg aus den Aporien der Menschenrechte an. Und dieser muß in einer funda-

²³ Hannah Arendt, Gäste aus dem Niemandland (Aufbau, 30. Juni 1944), in: Eike Geisel/Klaus Bittermann (Hrsg.), Hannah Arendt. Nach Auschwitz. Essays & Kommentare 1, 1989, S. 150-153 (S. 151).

²⁴ Christoph Menke/Arnd Pollmann, Philosophie der Menschenrechte zur Einführung, 2007, S. 19.

²⁵ Arendt (Fn. 7), S. 622.

²⁶ Ebenda, S. 612.

²⁷ Vgl. Seyla Benhabib, The Rights of Others. Aliens, Residents, and Citizens, 2004, S. 56ff.

mentalene Neudenkung der Menschenrechte liegen.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 finden sich mit Art. 6 – „Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.“ – und Art. 15 Abs. 1 – „Jeder hat das Recht auf Staatsangehörigkeit.“ – Gedanken wieder, die denen Arendts ähnlich sind. Weitere Schritte zur Durchsetzung wurden gemacht

[...] vor allem mit den beiden Pakten über die bürgerlichen und politischen sowie über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1966 sind die Menschenrechte zum zentralen Bestandteil eines dadurch geradezu revolutionierten Völkerrechts geworden, das inzwischen von den allermeisten Staaten dieser Welt als verbindlich anerkannt wird. Darin verpflichten sich die einzelnen Staaten einander gegenüber darauf, auf jeweils ihrem Territorium die Menschenrechte zu respektieren.²⁸

Auch die Genfer Flüchtlingskonventionen von 1951 und die Tätigkeit des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge sind hier zu nennen.

Doch wird an täglichen Beispielen wie Flüchtlingen, die an den Küsten Europas abgewiesen werden, deutlich, daß Arendts Forderung noch lange nicht erfüllt ist. Wie das *Recht, Rechte zu haben*, überhaupt zu verwirklichen ist, ist Gegenstand aktueller Debatten. Und seine Garantierung ein Ideal, das weiter erstrebenswert ist.

Weiterführende Literatur

Hannah Arendt, Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen, 13. Aufl., 2004.

Hannah Arendt, Über die Revolution, 4. Aufl., 1974.

Seyla Benhabib, Hannah Arendt – Die melancholische Denkerin der Moderne, 2006.

Christoph Menke, Die „Aporien der Menschenrechte“ und das „einzige Menschenrecht“. Zur Einheit von Hannah Arendts Argumentation, in: Eva Geulen (Hrsg.), *Arendt und Agamben*, 2007 (im Erscheinen).

Albrecht Wellmer, Hannah Arendt über die Revolution, in: Hauke Brunkhorst/Wolfgang R. Köhler/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), *Recht auf Menschenrechte*, 1999, S. 125-156.

²⁸ Menke/Pollmann (Fn. 24), S. 23.

Kindersoldaten aus völkerrechtlicher Perspektive* – Teil II

Camille Billet

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Der juristische Rahmen zum Schutz der Kindersoldaten
- III. Die Durchsetzung des Schutzes von Kindersoldaten
- IV. Fazit

III. Die Durchsetzung des Schutzes von Kindersoldaten

Trotz der Vielfalt der Normen, die die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten verbieten, und ihrer immer breiteren Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft zeigt die Realität, daß die Adressaten sich ihren Verpflichtungen teilweise immer noch entziehen.

Um den internationalen Frieden dauerhaft zu gewährleisten, ist die effektive Durchsetzung des Verbots der Teilnahme von Kindersoldaten an Feindseligkeiten besonders wichtig. Die Gewaltbereitschaft dieser Generationen von Kindern, die später Erwachsene werden, wird extrem gesteigert, und es geht auch in Zukunft eine besondere Gefahr von ihnen für andere Personen aus, da Kinder oft unberechenbar sind.¹ Nehmen Kinder an bewaffneten Feindseligkeiten teil, so ist dies mit tödlichen Gefahren für sie selbst und für zahlreiche Per-

sonen, die ihrem blindwütigen Schießen ausgesetzt sind, verbunden.²

Da das Völkerrecht seine Rechtssätze grundsätzlich nicht durch eine Zentralgewalt zwangsweise durchsetzen kann,³ erlangt auch der Schutz der Kindersoldaten auf internationaler Ebene seine praktische Bedeutung nur durch die aktive Involvierung der Vertragsstaaten. Sie verfügen innerhalb ihrer Hoheitsgebiete über Zwangsmechanismen und können die Bestimmungen der Konventionen in die nationalen Rechtsordnungen umsetzen. Dabei kann durch nationale Maßnahmen z.B. ein mit den Konventionen nicht zu vereinbarendes Verhalten unter Strafe gestellt, die Entwaffnung vorangetrieben oder die Altersgrenze für die Rekrutierung angehoben werden.

Zur Durchsetzung tragen u.a. neben spezifischen Kontrollmechanismen auf UN-Ebene auch der Sicherheitsrat und die Sanktionierung durch das (Völker-)Strafrecht bei, wie im folgenden aufgezeigt werden soll.

1. Kontrollmechanismen auf Ebene der Vereinten Nationen

Im Jahr 1993 wurde in der Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz bekräftigt, daß die Verwirklichung der Rechte des Kindes Aufgabe aller relevanten

* Der Text beruht auf der LL.M.-Arbeit, die die Autorin unter dem Titel „Kindersoldaten“ im Sommersemester 2006 an der Universität Potsdam vorgelegt hat. Der 1. Teil wurde in MRM 2007, S. 173-185, abgedruckt.

¹ Gerhard Werle, *Völkerstrafrecht*, 2003, Rn. 965.

² Yves Sandoz/Christophe Zwinarski/Bruno Zimmermann, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, 1986, S. 924.

³ S. Rüdiger Wolfrum, *Durchsetzung des humanitären Völkerrechts*, in: Dieter Fleck (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts*, 1994, S. 413.

Organe der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen ist.⁴

a. Der Kinderrechtsausschuß

Nach Artikel 43 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁵ (KRK) wurde ein Ausschuß für die Rechte des Kindes eingesetzt. Dieser besteht aus zehn unabhängigen Experten und prüft die Fortschritte, welche die Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen gemacht haben.

Der Überwachungsmechanismus ist wie bei anderen Menschenrechtskonventionen als Staatenberichtsverfahren konzipiert. Ein von der Regierung verfaßter Bericht wird um Informationen von Nichtregierungsorganisationen ergänzt und mit einer Delegation des Staates diskutiert. Am Ende formuliert der Ausschuß eine Stellungnahme, die auf Defizite bei der Umsetzung hinweist und konkrete Verbesserungsvorschläge enthalten kann. In Art. 44 lit. f) KRK werden die Vertragsstaaten verpflichtet, ihre an den Kinderrechtsausschuß gesendeten Berichte im eigenen Land zu verbreiten.

Der Ausschuß zeigte sich z.B. tief besorgt darüber, daß die Kinder betreffenden Regeln des humanitären Völkerrechts in Uganda verletzt und Kinder als Soldaten eingesetzt würden, was einen Widerspruch zu Art. 38 KRK darstelle. Der Ausschuß betont die Pflicht, die Regeln des internationalen humanitären Völkerrechts im Sinne von Art. 38 KRK einzuhalten, was auch den Parteien des bewaffneten Konflikts bekanntgemacht werden müsse. Darüber hinaus müsse der Vertragsstaat Maßnahmen gegen die Verwendung von Kindersoldaten treffen.⁶ 2005 beschäftigte sich der

Ausschuß erneut mit Uganda und kommt zu dem Ergebnis, daß zwar in den ugandischen Streitkräften die Altersgrenze für die Rekrutierung auf 18 Jahre angehoben wurde, die Lords' Resistance Army (LRA) aber nach wie vor Kinder rekrutiere. Große Sorge bereitet dem Ausschuß, daß sich viele Kinder aus Angst vor nächtlichen Entführungen während der Nacht verstecken müssen.⁷

Außerdem kann der Ausschuß Allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der Konvention formulieren und so den Vertragsparteien Hinweise darauf geben, was zur Umsetzung der Konvention erforderlich ist.⁸ Allerdings kann der Ausschuß nicht direkt auf die Durchsetzung seiner Empfehlungen hinwirken. Er hat keine gerichtliche Funktion und es gibt keine Möglichkeit für Individual- bzw. Staatenbeschwerden.⁹

Auch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes¹⁰ betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sieht nach Art. 8 ein Berichtsverfahren vor dem Kinderrechtsausschuß vor.

b. Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen setzte 1997 einen Sonderbeauf-

⁴ Vienna Declaration and Programme of Action, UN-Dok. A/CONF.157/23 vom 12. Juli 1993, Teil II, 51. Abschnitt.

⁵ Vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 S. 122.

⁶ UN-Dok. CRC/C/15/80 vom 21. Oktober 1997, 19. und 34. Abschnitt.

⁷ UN-Dok. CRC/C/UGA/CO/2 vom 23. November 2005, Abschnitte 8 und 65-70.

⁸ Eckart Klein, General Comments, Zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: Jörn Ipsen/ Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001; Hendrik Cremer, Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes in: DIMR (Hrsg.), Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 525ff.

⁹ Norman Weiß, Ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention? Überlegungen zu den Chancen einer Reform und der Einklagbarkeit der Konventionsrechte, in: Kindernothilfe (Hrsg.), Kinderrechte stärken, 2001, S. 18-30.

¹⁰ Vom 2. Mai 2000, BGBl. 2004 II S. 1355.

tragen für Kinder und bewaffnete Konflikte ein. Dieses Amt nahmen seit 1997 *Olara A. Otunnu* und seit 2006 *Radhika Coomaraswamy* wahr. Der Sonderbeauftragte soll durch seine Arbeit ein weltweites Bewußtsein für Kinder in bewaffneten Konflikten schaffen. In Zusammenarbeit mit UNICEF, verschiedenen NGO und anderen Akteuren versucht er, die Entwicklung von international verbindlichen Normen zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten voranzutreiben und Standards zu setzen. Er nimmt Überwachungsfunktionen wahr und erstattet Bericht über schwere Kinderrechtsverletzungen.¹¹ So wies der ehemalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte *Olara A. Otunnu* mehrmals darauf hin, daß die Verbreitung, Sensibilisierung, Überwachung und Kommunikation der Normenverletzungen die Kernelemente einer Durchführungskampagne seien.¹²

2. Der Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat ist unmittelbar nicht für Kinderrechte zuständig, er trägt aber nach Art. 24 SVN „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.

Mit seiner Resolution 1261 im Jahre 1999 hat der Sicherheitsrat den Rahmen und die Grundprinzipien zum Schutz der Kinder im Krieg festgelegt. Er

verurteilt nachdrücklich das gezielte Vorgehen gegen Kinder in bewaffneten Konflikten, namentlich die Tötung, Verstümmelung und sexuelle Gewalt gegen, die Entführung und Zwangsvertreibung von Kindern, ihre völkerrechtswidrige Anwerbung und ihren völkerrechtswidrigen Einsatz in bewaffneten Konflikten, sowie Angriffe auf Objekte, die unter völkerrechtlichem Schutz stehen, namentlich Stätten, an denen sich gewöhnlich viele Kinder

aufhalten, wie Schulen und Krankenhäuser, und fordert alle beteiligten Parteien auf, diesen Praktiken ein Ende zu setzen.¹³

In der Resolution 1314 vom 11. August 2000 bezüglich Kinder und bewaffnete Konflikte wiederholt er den Inhalt der vorigen Resolution. Außerdem verurteilt er

die Begehung systematischer, flagranter und breit angelegter Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte, auch soweit es sich auf Kinder bezieht, in Situationen bewaffneten Konflikts. [Sie] können eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen.

Diese Bezeichnung ermöglicht es dem Sicherheitsrat gemäß Artikel 39 SVN, die in Artikel 41 SVN vorgesehenen Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Er erklärt sich demzufolge bereit, „derartige Situationen zu prüfen und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zu beschließen“.¹⁴ Gemäß Art. 25 SVN kommt seinen Resolutionen bindende Wirkung zu.

Im November 2001 ersuchte der Sicherheitsrat den Generalsekretär, seinem Bericht über die Durchsetzung der Resolutionen 1261 (1999) und 1314 (2000) ein Verzeichnis von Konfliktparteien beizufügen, die Kinder einziehen oder einsetzen. Dieses Verzeichnis soll sowohl Konfliktparteien aufführen, mit denen sich der Sicherheitsrat schon befaßt, als auch solche, auf die der Generalsekretär nach Art. 99 SVN die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates lenkt.¹⁵

Dieses Verzeichnis¹⁶ nennt 23 Parteien, darunter nationale und nicht nationale, in fünf Konfliktsituationen: Afghanistan, Burundi, die DR Kongo, Liberia und Somalia.

¹¹ Abrufbar unter www.un.org/children/conflict/english/agendaforaction5.html (12. September 2007).

¹² Siehe insbesondere seinen Bericht über Kinder und bewaffnete Konflikte, UN-Dok. S/2002/1299 vom 26. November 2002, Rn. 68.

¹³ UN-Dok S/RES/1261 (1999) vom 25. August 1999, 2. Abschnitt.

¹⁴ UN-Dok. S/RES/1314 (2000) vom 11. August 2000, 9. Abschnitt.

¹⁵ UN-Dok. S/RES/1379 (2001) vom 20. November 2001, 15. und 16. Abschnitt.

¹⁶ Bericht des Generalsekretärs über Kinder in bewaffneten Konflikten, UN-Dok. S/2002/1299 vom 26. November 2002, Anhang.

Auf dieser Grundlage konnte eine Strategie entwickelt werden. In der Resolution 1460 vom 30. Januar 2003 erklärte der Sicherheitsrat seine Absicht, zuerst einen Dialog mit diesen Parteien zu führen, um „klare und termingebundene Aktionspläne zur Beendigung dieser Praxis auszuarbeiten“.¹⁷ Er fordert die im Verzeichnis genannten Parteien auf, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die sie ergriffen haben, um der Einziehung und dem Einsatz von Kindern ein Ende zu bereiten.¹⁸ Er bekräftigt erneut seine Absicht, geeignete Maßnahmen zu erwägen, falls er nach Prüfung dieser Maßnahmen zu dem Schluß kommt, daß ausreichende Fortschritte erzielt worden sind. Der ehemalige Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikte, *Olara A. Otunnu*, betrachtet dies als Anfang einer neuen Ära für das Verhalten der Konfliktparteien und gerade im Hinblick darauf, wie sie die Kinder behandeln. Man hoffte, die genannten Konfliktparteien würden sich schämen und ihre Verpflichtungen bezüglich der Behandlung von Kindern erfüllen (sog. naming and shaming tactic).¹⁹

In der Resolution 1539 vom 22. April 2004 gab der Sicherheitsrat dem Generalsekretär darüber hinaus den Auftrag,

dringend und vorzugsweise innerhalb von drei Monaten einen Aktionsplan für einen systematischen und umfassenden Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus aufzustellen.²⁰

Am 31. Juli 2006 sollte der Generalsekretär laut der Resolution 1612 (2005) die Ergebnisse einer „unabhängigen Überprüfung“

der Umsetzung des Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus dem Rat vorlegen.²¹ Kurz davor rief der Präsident des Sicherheitsrats die nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen dazu auf, alle Anstrengungen neu zu beleben.²²

3. *Besondere Überwachungsmechanismen des humanitären Völkerrechts*

Das humanitäre Völkerrecht verfügt über seine eigene „Überwachungsstruktur“,²³ die Organisation des Roten Kreuzes: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die zusammen in der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften verbunden sind. Die Funktion des IKRK zur Überwachung des humanitären Völkerrechts ist unumstritten gewohnheitsrechtlich anerkannt, ohne in irgendeiner Konvention verankert zu sein.²⁴ Die Billigung einer so wichtigen Rolle des IKRK durch die Staatengemeinschaft ermöglicht es, die souveränen Staaten daran zu erinnern, daß sie auch im Krieg Verpflichtungen haben. Es wird so die Anwendung der völkerrechtlichen Verträge und des humanitären Gewohnheitsrechts verwirklicht. Das IKRK nutzt für die jeweilige Durchsetzung meistens das Mittel der Diplomatie. Gelegentlich benennt es freilich auch öffentlich bestimmte Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch einzelne Staaten; dies erhöht für diese Staaten die politischen Kosten des Konflikts.²⁵ Eine effektivere

¹⁷ UN-Dok. S/RES/1460 (2003) vom 30. Januar 2003, 4. Abschnitt.

¹⁸ UN-Dok. S/RES/1460 (2003) vom 30. Januar 2003, 5. Abschnitt.

¹⁹ *Rachel Haroey*, International Efforts to Prevent the Use of Children as Instruments of War, in: Thilo Marauhn (Hrsg.), Internationaler Kinderschutz: Politische Rhetorik oder effektives Recht?, 2005, S. 1ff (S. 16).

²⁰ UN-Dok. S/RES/1539 (2004) vom 22. April 2004, 2. Abschnitt.

²¹ UN-Dok. S/RES/1612 (2005) vom 26. Juli 2005, 3. Abschnitt.

²² Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrates, UN-Dok. S/PRST/2006/33 vom 26. Juli 2006.

²³ *Christine Charlot*, Les enfants-soldats en Sierra-Léone, 2001, S. 10.

²⁴ *Kristin Eike Krumsiek*, Die rechtliche Organisationsstruktur des Deutschen und Internationalen Roten Kreuzes, 1995, S. 8.

²⁵ *Michael Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsvölkerrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, S. 650.

Sanktionsmöglichkeit, die die beteiligten Parteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zwingen kann, wurde letztlich durch die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes geschaffen; sie greift allerdings nur bei schweren Verletzungen und betrifft die individuell Verantwortlichen.

4. Überwachungsmechanismen auf der regionalen Ebene

Zwar gibt es verschiedene regionale Resolutionen und Deklarationen zum Thema, aber nur die Afrikanische Charta für die Rechte und das Wohl des Kindes, die 1999 in Kraft trat, bindet ihre Vertragsparteien.²⁶ Sie sieht einen eigenen regionalen Mechanismus für die Überwachung und Durchführung der Charta vor. Auf der Grundlage der Art. 32-46 der Charta wurde ein elfköpfiges Expertenkomitee eingerichtet. Als Aufgabe des Komitees sieht Artikel 42 der afrikanischen Kinder-Charta die Förderung der in der Charta erwähnten Rechte vor. Das Komitee soll Dokumente sammeln, Informationen überprüfen und die Regierungen und andere Institutionen bezüglich der Probleme der afrikanischen Kinder beraten. Es soll die Anwendung der Charta überwachen und unter Umständen eine rechtmäßige Auslegung der Charta liefern. Seine Aufgaben sind auf dem Papier also klarer und effektiver definiert, als die des Kinderrechtsausschusses (s. oben 1. a.). Jede Person oder von der OAU anerkannte Organisation oder Nichtregierungsorganisation, kann eine Beschwerde an das Komitee richten. Das Komitee kann nach Beratung der Staats- und Regierungschefs der OAU mit jeder geeigneten Methode seine Beschlüsse veröffentlichen. Jeder Vertragsstaat muß einen Bericht über seine Fortschritte bezüglich der Charta alle drei Jahre beim Komitee einreichen.²⁷ Das Komitee

hielt die Lage der Kinder in afrikanischen bewaffneten Konflikten von Anfang an für das Kernproblem, mit dem es sich dringend befassen muß.

5. Sanktionen des (Völker)strafrechts

a. Der internationale Strafgerichtshof (IStGH)

Die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes mit Sitz in Den Haag dürfte sich auch positiv auf die Durchsetzung des Verbots der Teilnahme von Kindern an Feindseligkeiten auswirken. Sein Statut, das in Rom am 17. Juni 1998 unterzeichnet worden und am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist, bezeichnet die Zwangsverpflichtung, Eingliederung oder die Verwendung von Kindern in Streitkräften als Kriegsverbrechen.

Zuständigkeit

Der Gerichtshof hat seine Arbeit am 11. März 2003 aufgenommen. Er ist zuständig für die Aburteilung von Völkermord (Art. 6 IStGH-Statut), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 IStGH-Statut) und Kriegsverbrechen (Art. 8 IStGH-Statut), die seit dem ersten Juli 2002 auf dem Gebiet eines Vertragsstaates oder durch einen Staatsangehörigen eines Vertragsstaates begangen worden sind. Unabhängig vom Tatort und der Staatsangehörigkeit des Täters ist der Gerichtshof für die Verfolgung der genannten Verbrechen zuständig, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf Grundlage von Kapitel VII SVN eine Situation feststellt, in der „es den Anschein hat“, daß solche Verbrechen begangen worden sind (Art. 13 b IStGH-Statut).

Der internationale Strafgerichtshof übt seine Gerichtsbarkeit nach dem Prinzip der Komplementarität nur aus, wenn das nationale Recht hinter dem Rom-Statut zurückbleibt, oder die nationalen Strafverfolgungsbehörden „nicht willens oder nicht in

²⁶ S. Camille Billet, Kindersoldaten aus völkerrechtlicher Perspektive, Teil I, MRM 2007, S. 173-185 (S. 180).

²⁷ Obasi Okafor-Obasi, Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara, 2001, S. 369ff.

der Lage [sind], die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen“ (Art. 17 Abs. 1 a IStGH-Statut).

Das Prinzip der Ahndung von Verletzungen und schweren Verletzungen der Normen war schon den vier Genfer Abkommen²⁸ zu entnehmen und wurde auch im Art. 85 ZP I verankert. Jedoch galt dieser Grundsatz nur für internationale Konflikte und „Befreiungskonflikte“ im Sinne des Art. 1 Abs. 4 ZP I. Das Statut des Strafgerichtshofes für Ruanda²⁹ stellte deshalb eine Innovation dar: es war das erste internationale juristische Instrument, das die Kriminalisierung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts in einem innerstaatlichen Konflikt bestätigte. Diese

Idee war im Statut des Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) wieder nicht enthalten;³⁰ dennoch erklärte das ICTY sich im Fall *Tadic* vom 20. August 1995 für zuständig, um über Kriegsverbrechen in einem nicht internationalen Fall zu entscheiden.³¹ Der internationale Strafgerichtshof hingegen ist ausdrücklich für Verbrechen während internationaler und nicht internationaler Konflikte zuständig.

Art. 8 Abs. 2 b xxvi IStGH-Statut erfasst die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren in Streitkräfte oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten während internationaler bewaffneter Konflikte; Art. 8 Abs. 2 e vii IStGH-Statut trifft die entsprechenden Regelungen für nicht internationale Konflikte. Damit werden diese Verhaltensweisen im Völkerrecht erstmalig als Kriegsverbrechen bezeichnet und sind ausdrücklich mit Strafe bedroht.³² Der IStGH ist zuständig, um über Kriegsverbrechen zu entscheiden,

insbesondere wenn diese als Teil eines Planes oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in großem Umfang verübt werden.“³³

Dieser Satz schließt die Verfolgung einzelner, besonders schwerwiegender Verbrechen nicht gänzlich aus, er schafft aber eine Hürde (die sog. Schwellenklausel): Der Schwerpunkt der Verfolgung soll in systematisch verübten Massenkriegsverbrechen liegen.³⁴

²⁸ Konvention zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde (I. Genfer Konvention) vom 22. August 1864, GS. für die Königlich Preussischen Staaten 1865, S. 841; Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken bei den im Felde stehenden Heeren (II. Genfer Konvention) vom 6. Juli 1906, RGBl. 1907 S. 279; Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910 S. 132; I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 783; II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 813; III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 838; IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 917, ber. BGBl. 1956 II, S. 1586; Zusatzprotokoll 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; Änderungen des Anhangs I durch Beschluß nach Art. 98 V, BGBl. 1997 II S. 1367; Zusatzprotokoll 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.

²⁹ Statut des Strafgerichtshofes für Ruanda, Anhang zur Resolution 955 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, UN-Dok. S/RES/955 (1994) vom 8. November 1994.

³⁰ Statut des Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien, Anhang zur Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 827, UN-Dok. S/RES/827 (1993) vom 25. Mai 1995.

³¹ *Paul Tavernier*, *Actualité de la jurisprudence pénale internationale, à l'heure de la mise en place de la Cour pénale internationale*, 2004, S. 23.

³² *Werle* (Fn. 1), Rn. 963.

³³ Art. 8 Abs. 1 IStGH-Statut.

³⁴ *Christina Möller*, *Ein Überblick über die Straftatbestände des römischen Statuts*, in: Wolf von

Für die Verfolgung und Bestrafung der Täter dieser Kriegsverbrechen läßt sich die Frage der Zuständigkeit des Gerichts *ratione personae* (aus Gründen der Person) durch objektive und subjektive Elemente bezüglich des Täters beantworten. Gemäß Art. 25 ff. IStGH-Statut urteilt der Gerichtshof über natürliche Personen. Jede Person über 18 Jahre ist individuell verantwortlich und strafbar. Es ist unerheblich, ob die Person eine besondere amtliche Eigenschaft hat oder nicht. Es wird daher keinen Unterschied machen, ob ein „Rebellenchef“ dem Militärstatut unterfällt oder nicht. Es wird aber vorausgesetzt, daß der Täter wußte, daß das Opfer jünger als 15 Jahre alt war, wofür ein potentiellles Wissen genügt.

Vorsätzlich handelt daher auch, wer bewußt die Augen vor dem Alter des Kindes verschließt, also beispielsweise keine Erkundigungen über das Alter des Kindes einholt, obwohl dieses nach seinem äußeren Erscheinungsbild jünger als 15 Jahre sein könnte.³⁵

Art. 28 IStGH-Statut schafft eine starke Ausweitung der Täterschaft, indem er eine Verantwortlichkeit des militärischen Befehlshabers für die Taten statuiert, die von Truppen unter seiner Befehlsgewalt begangen werden.³⁶ Dementsprechend kann eine Person zweimal verantwortlich sein: zum einen für die Verwendung von Kindern unter fünfzehn Jahren und zum anderen für von diesen Kindern begangene schwere Völkerrechtsverletzungen, auf die sich die Gerichtsbarkeit des IStGH erstreckt.

der Wense (Hrsg.), *Der internationale Strafgerichtshof, eine Einführung*, 2005, S. 38-45 (S. 43).

³⁵ Werle (Fn. 1), Rn. 970.

³⁶ Wolfgang Haager, *Humanitäres Völkerrecht, Auswirkungen des römischen Statuts des internationalen Strafgerichtshofs auf den Bereich der Streitkräfte*, in: Wolf von der Wense (Hrsg.), *Der internationale Strafgerichtshof, eine Einführung*, 2005, S.83-90 (S. 89).

Verfahren

Zur Zeit sind beim Gerichtshof Verfahren aus vier Staaten anhängig. Bei den Verfahren gegen den Sudan und die Zentralafrikanische Republik läßt sich noch nicht vorhersehen, ob Bestrafungen wegen Einbeziehung von Kindersoldaten erfolgen werden oder nicht. Die anderen beiden Verfahren betreffen Uganda und die DR Kongo.

Der Gerichtshof hat im Oktober 2005 Haftbefehle gegen fünf hochrangige Mitglieder der ugandischen bewaffneten Oppositionsgruppe „Widerstandsarmee des Herren“ (Lord’s Resistance Army – LRA) ausgestellt. Man legt ihnen seit 1994, insbesondere seit Juli 2002, etliche im Norden Ugandas verübte Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen zur Last. Wegen Kriegsverbrechen angeklagt sind *Joseph Kony*, der Anführer der LRA, sein Stellvertreter *Vincent Otti* sowie *Raska Lukwiya*, *Okot Odhiambo* und *Dominic Ongwen*. Sie sollen viele Kinder unter fünfzehn Jahren entführt und sie zu den Kämpfen gezwungen haben.³⁷ Die Staaten sollen alle Maßnahmen treffen, um diese Personen festzunehmen und dem Gerichtshof zu übergeben. Dennoch sind alle fünf bislang auf freiem Fuß. Der Chef der Bewegung, *Joseph Kony*, versteckt sich seit mehr als zwölf Jahren im Wald zwischen Uganda und Kongo. Am Sonntag, den 30. Juli 2006 hat er das erste Mal seit zwölf Jahren Vertreter der Regierung Ugandas getroffen; sie wollten einen Friedensplan besprechen.³⁸

In der DR Kongo ist der Prozeß gegen den Kriegsführer *Thomas Lubanga Dyilo* zur Zeit im Gang. Er ist wegen Zwangseingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren und ihrer Verwendung als aktive Teilnehmer an Feindseligkeiten angeklagt. Der erste Prozeß in der Geschichte des Internationalen Strafgerichtshofes befaßt sich daher mit dem Schutz von Kindern vor einer Eingliederung in Streitkräfte.

³⁷ Amnesty International, *Jahresbericht 2006*, S. 471.

³⁸ Abrufbar unter www.lemonde.fr, 31.07.2006.

b. Verantwortung der Kindersoldaten?

Nach Art. 26 IStGH-Statut hat der Gerichtshof „keine Gerichtsbarkeit über eine Person, die zum Zeitpunkt der angeblichen Begehung eines Verbrechens noch nicht achtzehn Jahre alt war“. Dieser Artikel grenzt die Zuständigkeit des Gerichtshofs ein, er ist aber keine generelle Völkerrechtsnorm. Die Verantwortlichkeit von Kindern für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen ist im Völkerrecht grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Eigentlich soll dieser Artikel dazu dienen, eventuelle Konflikte zwischen dem Statut des Gerichtshofs und den nationalen strafrechtlichen Ordnungen über das Mindestalter für die Strafbarkeit zu vermeiden. Wenn man sich an den Komplementaritätsgrundsatz erinnert, ist dieser Artikel so zu verstehen, daß er der nationalen Jurisdiktion die Aufgabe überläßt, über die Minderjährigen zu urteilen.

Vor den nationalen Gerichten sind dann alle internationalen und regionalen Regeln zum Schutz des Kindes anzuwenden. Insbesondere muß die nationale Gesetzgebung eine Altersgrenze festsetzen, unter der Kinder nicht strafbar sind. In dem Verfahren muß dem Kind das Recht auf einen fairen Prozeß mit für Kinder geeigneten Institutionen gewährt werden.

Kindersoldaten könnten in einem solchen Prozeß geltend machen, daß sie unter Drogeneinfluß waren oder bedroht worden sind.³⁹ Eine Todesstrafe gegen eine Person, die zum Zeitpunkt des Begehens noch nicht achtzehn Jahre alt war, kann gemäß Art. 37 KRK, Art. 68 Abs. 4 GA IV, Art. 77 Abs. 5 ZP I und Art. 6 Abs. 4 ZP II in keinem Fall erfolgen.

Diese Grundsätze wurden in der Staatenpraxis auf verschiedene Weise durchgesetzt. In Liberia und in der Demokratischen Republik Kongo wurde entschieden, die

Kindersoldaten zu amnestieren, um diesen Kindern ein zusätzliches Trauma zu ersparen. Dagegen wurde das Verfahren gegen Kinder, die an dem ruandischen Genozid im Jahre 1994 teilgenommen haben, an Gacaca-Gerichte abgegeben. Dies sind Gerichte von Laien, die in speziellen Kursen zu Richtern ausgebildet worden sind.⁴⁰ Die Gacacas beruhen auf einer jahrhundertelangen Tradition und dienen der Streitschlichtung, indem sie versuchen, unter aktiver Teilnahme der Gemeinschaft einen Kompromiß zu finden, der zur Wiederherstellung sozialer Harmonie beitragen soll.⁴¹ Nach dem Bürgerkrieg in Sierra-Leone wurde ein „Sondergericht für Menschenrechtsverbrechen in Sierra-Leone“ geschaffen,⁴² das zuständig war, um auch über Personen zwischen 15 und 18 Jahren zu urteilen. Das Statut dieses Gerichts schließt Strafen für Minderjährige aus, die rein repressiv sind (wie Gefängnisstrafen). Maßnahmen für die Wiedereingliederung der Kindersoldaten sollen bevorzugt werden.

6. Sonstige Maßnahmen

a. Kenntnis von Normen

Die wirkungsvolle Umsetzung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte hängt stark von der Kenntnis der jeweiligen Normen ab. „Information ist die notwendige Grundlage für die Schaffung eines gemeinsamen Bewußtseins und führt dazu, daß die Völker die Grundaussagen

³⁹ Nairi Arzoumanian/Francesca Pizzutelli, *Victimes et bourreaux, questions de responsabilité liées à la problématique des enfants-soldats en Afrique*, in: *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 2003, Vol. 85, N° 852, S. 827-855 (S. 843).

⁴⁰ Frank Selbmann, *Die internationalen ad hoc Strafgerichtshöfe*, in: Wolf von der Wense (Hrsg.), *Der internationale Strafgerichtshof, eine Einführung*, 2005, S. 20-29 (S. 25).

⁴¹ Sandrine Schilling, *Gegen das Vergessen, Justiz, Wahrheitsfindung und Versöhnung nach dem Genozid in Rwanda durch Mechanismen transnationaler Justiz: Gacaca Gerichte*, 2005, S. 271.

⁴² Der Sondergerichtshof wurde durch eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen geschaffen, nachdem die Regierung von Sierra-Leone dies verlangt hatte. Siehe die Resolution 1315, UN-Dok. S/RES/1315 (2000) vom 14. August 2000. Siehe auch Antje Trittin/Norman Weiß, *Das Sondergericht in Sierra Leone* in: MRM 2003, S. 173-182.

des humanitären Völkerrechts eher als Errungenschaft der gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Menschheit begreifen“.⁴³ Was nicht bekannt ist, kann nicht geachtet werden.

Alle Vertragsparteien der vier Genfer Abkommen von 1949 und der beiden Zusatzprotokolle von 1977 haben die generelle Pflicht, in Friedenszeiten und in Zeiten eines bewaffneten Konflikts diese Vertragswerke national so weit wie möglich zu verbreiten. Neben der zivilen Implementierung wird vor allem die Ausbildung der Streitkräfte gefordert. Gemäß Art. 83 ZP I von 1977 müssen die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle in das militärische Ausbildungsprogramm jedes Vertragsstaates (das heißt in interne Dienstweisungen und ähnliches, *military manuals*) aufgenommen werden.⁴⁴ Es gibt keine Zweifel darüber, daß diese Texte unmittelbar eine größere Wirkung auf das Verhalten von Soldaten oder Militärverwaltungen als der Text des völkerrechtlichen Vertrags selbst haben.⁴⁵ Um dem jeweiligen Entscheidungsträger in den Streitkräften die notwendige Rechtskenntnis zur Seite zu stellen, sind besondere Rechtsberater in den Streitkräften vorgesehen.⁴⁶ Dafür hat das IKRK in Erfüllung seiner Rolle als Hü-

ter des humanitären Völkerrechts einen Beratungsdienst eingerichtet, der Staaten bei der Gestaltung dieser Infrastruktur helfen soll.

b. Ein juristischer Rahmen für den Kleinwaffenhandel

Eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten ist der unkontrollierte Handel mit Kleinwaffen. Es steht daher zu erwarten, daß eine Reglementierung und Eindämmung dieses Handels dazu führt, daß die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten zurückgeht.

In der Präambel der Resolution über Kinder in bewaffneten Konflikten vom 26. Juli 2005 erklärte sich der Sicherheitsrat

ernsthaft besorgt, über den nachgewiesenen Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kindersoldaten (...) und dem unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen.⁴⁷

Einige neuere Initiativen zur Schaffung einer Kontrolle der Kleinwaffenexporte lassen hoffen, daß der Wille nach Frieden und Schutz der Menschenwürde die wirtschaftlichen Interessen einiger Gruppen überflügeln können. Als Beispiel ist die Einigung der europäischen Staaten am 8. Juni 1998 über einen „Verhaltenskodex für Rüstungsexporte“ zu nennen. Zudem haben im Oktober 2005 alle Außenminister der Europäischen Union in einer gemeinsamen Erklärung zur weltweiten Unterstützung eines internationalen und verbindlichen Waffenhandelsabkommens aufgerufen.

Außerdem wurde auf einer Konferenz der Vereinten Nationen, die in New York zwischen dem 9. und 20 Juli 2001 stattfand, ein „Aktionsprogramm zur Bekämpfung, Verhütung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten

⁴³ Rüdiger Wolfrum (Fn. 3), S. 439, Rn. 1223.

⁴⁴ Artikel 83 des I. Zusatzprotokolls von 1977: „(1): Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in Friedenszeiten wie in Zeiten eines bewaffneten Konflikts die Abkommen und dieses Protokoll in ihren Ländern so weit wie möglich zu verbreiten, insbesondere ihr Studium in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen und die Zivilbevölkerung zu ihrem Studium anzuregen, so daß diese Übereinkünfte den Streitkräften und der Zivilbevölkerung bekannt werden. (2): Die militärischen oder zivilen Dienststellen, die in Zeiten eines bewaffneten Konflikts Verantwortlichkeiten bei der Anwendung der Abkommen und dieses Protokolls zu übernehmen haben, müssen mit ihrem Wortlaut voll und ganz vertraut sein.“

⁴⁵ Jean Pictet, *Development and Principles of International Humanitarian Law*, 1985, S. 92.

⁴⁶ Gemäß Artikel 82 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977, UNTS Bd. 1125 S. 3; BGBl. 1990 II S. 1551.

⁴⁷ Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1612 (2005), UN-Dok. S/RES/1612 (2005) vom 26. Juli 2005.

Waffen unter allen Aspekten“ initiiert.⁴⁸ Der Sicherheitsrat betont seitdem die Wichtigkeit und die verbindliche Wirkung dieses Aktionsprogramms in jeder Resolution, die er in bezug auf Kinder in bewaffneten Konflikten beschließt.⁴⁹ Die Mitgliedstaaten der Weltorganisation einigten sich am 8. Dezember 2005 auf ein Instrument zur Kennzeichnung und Rückverfolgung von Kleinwaffen, das zu einem weltweiten System der Überwachung und Transparenz von Waffengeschäften führen soll.⁵⁰ Allerdings hat diese Resolution keinen rechtsverbindlichen Charakter.

Zwischen dem 26. Juni und dem 7. Juli 2006 haben sich die Vertreter der Regierungen aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in New York für eine Konferenz zur Überprüfung der Fortschritte bei der Durchführung des oben genannten Aktionsprogramms getroffen. Trotz der Berichte und Vorträge verschiedener Nicht-Regierungsorganisationen ist es zu keinem verbindlichen Abkommen gekommen.

c. Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozesse

Eine effektive Bekämpfung der Existenz von Kindersoldaten kann aber nicht ausschließlich durch in die Zukunft gerichtete Verbote erfolgen. Die heutigen Kindersoldaten sind die ersten, die der Aufmerksamkeit bedürfen. Sie sind ohne weiteres zu entwaffnen und wieder in die Gesellschaft einzugliedern. Die Mehrheit der aktuellen Friedensverhandlungen, darunter viele Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, die damit zusammenhängen, sehen sog.

„Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozesse“ (EDW) vor. In diesem Rahmen sollen besondere Einrichtungen für die Kindersoldaten geschaffen werden. Solche Prozesse haben in den Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen in Kambodscha, Angola, Namibia, Sierra-Leone, Liberia, Mosambik, Guatemala und in der DR Kongo eine wesentliche Rolle gespielt.⁵¹ Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte hat die Aufgabe übernommen, die betroffenen Parteien zu überzeugen, ihre jungen Soldaten freizulassen. Massendemobilisierungsprozesse erfolgten beispielsweise schon in Sierra Leone und in Sudan (wo mehr als 2.500 Kinder von der „Sudan People’s Liberation Army“ Anfang 2005 demobilisiert worden sind). In Sri Lanka hat die bewaffnete Oppositionsgruppe „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ im Rahmen des mit UNICEF vereinbarten Aktionsplans für vom Krieg betroffene Kinder (Action Plan for Children Affected by War) und aufgrund von Verhandlungen mit der Regierung Kindersoldaten demobilisiert. Jedoch werden in diesem Land bei jeder Wiederaufnahme der Auseinandersetzungen neue Rekrutierungen vorgenommen.⁵²

Leider ist zudem zu bemerken, daß Konflikte, vor allem wenn sie länger andauern, eine Art „Generation von Kombattanten“ schaffen können, für die die Waffe das einzige denkbare „Arbeitswerkzeug“ darstellt. Deshalb sind die EDW-Aktionen für die Wiederherstellung eines dauerhaften Friedens notwendig. Im Frieden gibt es keine Kindersoldaten. Wiedereingliederungsprogramme für die ehemaligen Kindersoldaten sind umso wichtiger, da sie während der Zeit, in der die Persönlichkeit heranreift, Soldaten waren. Daher ist eine Kultur der Gewalt tief in ihnen verankert. Abgesehen von den psychologischen Traumata, von denen sie sich befreien müssen, besteht

⁴⁸ UN-Dok. A/Conf.192/15 vom 20. Juli 2001. Siehe auch *Brian Wood*, « Coûteux commerce de l’insécurité », in : *Le Monde diplomatique*, Supplément « L’enjeu des armes légères », 2006, S. 1.

⁴⁹ UN-Dok. S/RES/1460 (2003) vom 30. Januar 2003, 7. Abschnitt, UN-Dok. S/RES/1539 (2004) vom 22. April 2004, 3. Abschnitt, und 5. Abschnitt, lit. c), UN-Dok. S/RES/1612 (2005) vom 26. Juli 2005, 16. Abschnitt.

⁵⁰ Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/60/88 vom 27. Juni 2005.

⁵¹ Dossier de presse pour la journée internationale des Casques Bleus des Nations Unies du 29 mai 2003, fiche 8, p. 1.

⁵² Amnesty International (Fn. 37), S. 422.

die Gefahr, daß sie wieder zu den Waffen greifen. Viele ehemalige Kindersoldaten satteln später um und werden kriminell.⁵³

Die Friedenserhaltung verlangt als logische Konsequenz, daß man die EDW-Prozesse mit Priorität behandelt.

IV. Fazit

Eine Vielzahl von Konventionen und Resolutionen, die Kinder vor einer Teilnahme am Krieg schützen sollen, wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts ausgearbeitet. Der Einsatz von Kindern in kriegerischen Auseinandersetzungen hat zuerst Menschenrechtsorganisationen aber bald auch internationale Organisationen und die Mehrheit der Staatenvertreter schockiert. Die Kinder sind die Erwachsenen von morgen. „Die Menschheit schuldet dem Kind das Beste, das sie zu geben hat“.⁵⁴ Die Kombination von Krieg und Kindern ist furchtbar.

Das Verbot, Kinder unter fünfzehn Jahren in Streitkräfte einzugliedern, ist zumindest seit 1998 gewohnheitsrechtlich anerkannt. Die Konventionen zum Schutz des Kindes wurden zahlreich ratifiziert.

Diese fast einmütige Akzeptanz ist aber nur wirksam, wenn die Staaten und die internationale Gemeinschaft die Verpflichtungen mit den geeigneten Mitteln in die Praxis umsetzen.

Darüber hinaus soll die Akzeptanz der Normen durch die Staatenvertreter, auch wenn sie manchmal wie bloße „politische Rhetorik“ erscheint, an sich als Zeichen einer positiven Entwicklung gesehen werden: Wie wäre es, wenn die Staatenvertreter sagen würden, junge Kinder seien nicht von den bewaffneten Feindseligkeiten fern zu halten?

Man kann sagen, daß im allgemeinen und humanitären Völkerrecht eher Überzeugungs- als Zwangsmechanismen Anwendung finden. Denn es gibt keinen wirksamen Mechanismus, der es ermöglicht, die Staaten für den Einsatz von Kindern bei Verstößen gegen das humanitäre oder das allgemeine Völkerrecht für verantwortlich zu erklären. Dagegen trägt das Individuum eine persönliche Verantwortung, die geltend gemacht werden kann.

Die kürzliche Errichtung des IStGH und die ersten Fälle, mit denen er sich befaßt, sind selbst schon ermutigende Beispiele.

Diese Entwicklungen zeigen, daß es einen weitreichenden politischen Willen – mit Ausnahme von einigen Gruppen – gibt, der Existenz von Kindersoldaten ein Ende zu setzen. In der Praxis wird dies aber nur möglich, wenn die unterschiedlichen Politikfelder zur Lösung des Problems der Kindersoldaten miteinander verbunden werden: insbesondere die Politik der Demobilisierung, Entwaffnung und Wiedereingliederung und die internationale Friedenssicherungspolitik, aber auch die Kontrolle des Waffenhandels, Erziehung und Bildung in den betroffenen Regionen und der Schutz der Familie.

⁵³ Michel Wery, *Lutter contre les armes légères : un moyen de prévention*, in : Marc Schmitz (Hrsg.), *La guerre, enfants admis*, 2001, S. 117.

⁵⁴ UNICEF- Erklärung über die Rechte des Kindes vom 20. November 1959.

Guantánamo Bay – ein rechtsfreier Raum?

Unter Berufung auf einen abstrakten Notstand verletzt die US-amerikanische Regierung völkerrechtliche Verträge und internationale Menschenrechtskonventionen

Jenny Welke

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Die Argumentation der US-Regierung
- III. Der Supreme Court bremst die *Bush-Administration* in ihrem Abbau demokratischer Strukturen
- IV. Der *Military Commissions Act*
- V. Die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen
- VI. Abschließende Betrachtungen

I. Einführung

Wer selbst das Recht nicht achtet, kann sich auch seinerseits nicht zu seinen Gunsten auf das Recht berufen – so könnte die Losung lauten. Oder auch: Außergewöhnliche Krisenlagen verlangen nach außergewöhnlichen Maßnahmen.¹

Unter diesem von *Christian Tomuschat* formulierten Motto scheint die Reaktion der USA auf den Terrorismus zu stehen. Da jedoch menschenrechtliche Verpflichtungen keine Reziprozität voraussetzen, kann die Mißachtung humanitärer Mindeststandards nicht mit einem Rückzug aus den eigenen Verpflichtungen beantwortet werden.²

Im Falle eines öffentlichen Notstandes können Staaten, welche Völkerrechtsverträge wie das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)³ und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)⁴ ratifiziert haben, zwar einzelne Verpflichtungen der Übereinkommen, wie das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit suspendieren, andere, zum Beispiel das Verbot der Folter, die Anerkennung der Rechtsfähigkeit eines jeden Menschen und das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit können auch im Krieg nicht einfach außer Kraft gesetzt werden. Selbst im Falle einer solchen vorübergehenden Einschränkung muß diese einer zuständigen internationalen Organisation mitgeteilt werden und unterliegt der Überprüfung durch die zuständigen Organe.⁵ Doch die Vereinigten Staaten von Amerika machten sich „nicht einmal die Mühe einer derartigen Mitteilung, da sie den Standpunkt vertreten, internationale Menschen-

Grund- und Menschenrechten, Heft 14), 2007, S. 92f.

¹ *Christian Tomuschat*, Internationale Terrorismusbekämpfung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Die öffentliche Verwaltung 2006, S. 357-369 (S. 358).

² Vgl. *Dominik Steiger*, Die CIA, die Menschenrechte und der Fall Khaled el-Masri (Studien zu

³ Vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247.

⁴ Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

⁵ Vgl. die folgenden Artikel der von den USA ratifizierten Konventionen: Art. 2 CAT, Art. 27 der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte vom 22.11.1969, sowie Art. 4 IPbPR.

rechtsverträge seien im Kriegsfall ohnedies nicht anwendbar.“⁶

In einem kurzen Überblick sollen die wichtigsten Argumente vorgestellt und anhand neuerer Entwicklungen überprüft werden.

II. Die Argumentation der US-Regierung

Ihr Weg, die Anwendung der US-Verfassung und internationaler Menschenrechte zu umgehen, ist so einfach wie unstritten und beruht vorrangig auf zwei Argumenten: Da sich das Gefangenenlager von Guantánamo außerhalb des Territoriums der USA befindet, ist die Bundesverfassung auf die dort Inhaftierten angeblich nicht anwendbar. Des Weiteren wurde der dem humanitären Völkerrecht fremde Begriff des „illegal“, bzw. „unlawful combatant“ durch die USA eingeführt, um die in Guantánamo Bay Internierten von den Genfer Konventionen auszuschließen. Die Strategie zielt darauf, verdächtige ausländische Staatsbürger außerhalb der Rechtsordnung zu stellen. In der Praxis bedeutet das, daß die Gefangenen von Guantánamo ohne gerichtliche Anordnung oder Anklage auf unbestimmte Zeit unter menschenunwürdigen Bedingungen festgehalten werden.

Nach der Auffassung der US-Regierung genießen die Guantánamo-Insassen als „ungesetzliche Kombattanten“ nicht den Status von Kriegsgefangenen und haben somit auch keinen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, zumal Guantánamo Bay nicht mehr in den räumlichen Geltungsbereich der Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofs fällt. Abschnitt 948a des ersten Unterkapitels des Military Commissions Act definiert „unlawful enemy combatant“ wie folgt:

The term ‘unlawful enemy combatant’ means—

(I) a person who has engaged in hostilities or who has purposefully and materially supported hostilities against the United States or its co-

belligerents who is not a lawful enemy combatant (including a person who is part of the Taliban, al Qaeda, or associated forces); or

(II) a person who, before, on, or after the date of the enactment of the Military Commissions Act of 2006, has been determined to be an unlawful enemy combatant by a Combatant Status Review Tribunal or another competent tribunal established under the authority of the President or the Secretary of Defense.⁷

Als feindliche Kombattanten gelten nicht nur Angehörige der Taliban und von al-Qaida, sondern jeder, der irgendeine Art der Unterstützung für diese Gruppierungen leistet.⁸ Der Präsident kann unanfechtbar feststellen, ob ein Gefangener als feindlicher Kombattant und Gefahr für die nationale Sicherheit einzustufen ist oder nicht. Bis März 2005 wurden 520 von 558 Gefangenen als „enemy combatants“ klassifiziert.⁹ „Guantánamo gerät zunehmend auch zur Belastungsprobe für das amerikanische Verfassungsgefüge“.¹⁰ Das wird daran deutlich, daß „der Präsident hier alle drei Gewalten auf sich“ vereint „durch Einsetzung der Kommissionen, Erlaß der Verfahrensordnung, Erhebung der Anklage und letztinstanzliche Entscheidung“.¹¹

III. Der Supreme Court bremst die Bush-Administration in ihrem Abbau rechtsstaatlicher Strukturen

Ende Juni 2004 fällte der Supreme Court drei Urteile,¹² die mit Spannung erwartet

⁷ Online abrufbar unter <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c109:4:/temp/~c1097bGy9K:e2789>: (14. Juni 2007).

⁸ Vgl. Tomuschat (Fn. 1), S. 365.

⁹ Carl-Friedrich Stuckenberg, Das zähe Ringen um die Rechtsstellung der Gefangenen von Guantánamo, in: JZ 2006, S. 1142-1151 (1145).

¹⁰ Ebd., S. 1151.

¹¹ Ebd., S. 1149.

¹² Rasul v. Bush (03-334), Hamdi v. Rumsfeld (03-6696) und Sosa v. Alvarez-Machain (03-339), die Urteile sind unter abrufbar:

www.supremecourt.us.gov. Hierzu Bernardt Dougherty, Decisions of the United States Courts in regards to the Guantánamo Bay detainees; how do they comport with international hu-

⁶ Manfred Nowak, Das System Guantanamo, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2006, S. 23-30 (24).

worden waren, da sie die Frage betreffen, „ob die USA Ausländern, die von US-Streitkräften auf fremdem Staatsgebiet festgehalten werden, den Rechtsweg zu Bundesgerichten verweigern könnten“¹³. Der Supreme Court verwarf die Argumente der Regierung hinsichtlich der Nichtüberprüfbarkeit extraterritorialer Hoheitsakte und sprach den Inhaftierten das grundsätzliche Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz zu, die Inhaftierten können also Habeas-corporis-Klagen von US-Bundesgerichten erheben. Der Beurteilung des Obersten Gerichts zufolge unterfällt auch Guantánamo Bay der Zuständigkeit des US-Rechts, denn laut des Übereinkommens mit Kuba vom Februar 1903 unterliegt der US-Marinestützpunkt der vollständigen und ausschließlichen Hoheitsgewalt und Kontrolle der USA. Ferner wird argumentiert, daß US-amerikanische Staatsbürger sehr wohl ihr Recht auf Haftprüfung geltend machen könnten, wenn sie in Guantánamo Bay gefangen gehalten würden und da das Habeas-corporis-Gesetz¹⁴ nicht zwischen US-amerikanischen Staatsbürgern und Ausländern unterscheidet, träfe das ebenfalls auf die in Guantánamo Inhaftierten zu.¹⁵ Auch wenn der Supreme Court in seinen Urteilen nicht offen Grundsatzfragen, wie die Tatsache, daß Menschen schutzlos der Willkür der Militärbehörden ausgesetzt sind, einbezieht, stellen seine Entscheidungen eindeutige Niederlagen für die Regierung dar.¹⁶

IV. Der Military Commissions Act

Am 17. Oktober 2006 trat der Military Commissions Act (MCA) in Kraft: „With this bill, America reaffirms our determina-

tion to win the War on Terror“.¹⁷ In seiner Rede anlässlich der Unterzeichnung des Military Commissions Act versichert Präsident *Bush*, daß die Militärkommissionen, bevollmächtigt durch eben dieses Gesetz, legal, gerecht und notwendig sind. Das Gesetz läßt jedoch offen, nach welcher Zeit gegen die Gefangenen Anklage erhoben werden muß, daß heißt, es ermöglicht eine unbegrenzte Haftdauer ohne Prozeß. Den Angeklagten steht nur ein beschränktes Recht auf Vertretung durch einen Rechtsanwalt zu, sie haben nicht das Recht, sich auf die Genfer Konventionen zu berufen oder vor ordentlichen Gerichten der USA zu klagen. Das Beweismaterial muß nur in Auszügen vorgelegt werden, zugelassen sind Beweise vom „Hörensagen“ und unter „verschärften Verhörmethoden“ erzwungene Aussagen. Abschnitt 7 des MCA schränkt das Recht auf Haftprüfung auf Ausländer ein: „(e)(1) No court, justice, or judge shall have jurisdiction to hear or consider an application for a writ of habeas corpus filed by or on behalf of an alien detained by the United States who has been determined by the United States to have been properly detained as an enemy combatant or is awaiting such determination.“¹⁸

Kritiker meinen empört, daß der MCA im Widerspruch zur amerikanischen Verfassung steht, da er das Grundrecht des einzelnen auf Schutz vor ungerechtfertigter Beschuldigung durch den Staat außer Kraft setzt. Die *New York Times* vom 19. Oktober 2006 macht zum Beispiel auf die Gefahren aufmerksam, die dieses Gesetz nach sich zieht: es baut ein eigenes Rechtssystem für Ausländer auf, die Präsident *Bush* als „ungesetzliche Kombattanten“ definiert und errichtet unüberwindbare Hürden für die Gefangenen, ihre Inhaftierung gerichtlich überprüfen zu lassen. Dieser Erlaß

manitarian law?, in: Humanitäres Völkerrecht 2005, S. 209-218.

¹³ *Christian J. Tams*, Gerichtliche Kontrolle extraterritorialer Hoheitsakte: zum Guantánamo-Urteil des US Supreme Court., in: Archiv des Völkerrechts 2004, S. 445-466 (S. 446).

¹⁴ Siehe 28 U.S.C. § 2241.

¹⁵ *Tams* (Fn. 13), S. 452f.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 364.

¹⁷ Siehe Rede von *George W. Bush* anlässlich der Unterzeichnung des MCA: www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061017.html (07. Juni 2007).

¹⁸ <http://thomas.loc.gov/cgi-in/query/F?c109:4:./temp/~c1097bGy9K:e116515>: (14. Juni 2007).

würde den Ruf der amerikanischen Nation ruinieren und den Abbau demokratischer Strukturen in den USA vorantreiben, unter Berufung auf einen abstrakten Notstand: "And it chips away at the foundations of the judicial system in ways that all Americans should find threatening."¹⁹ Des Weiteren wird darauf hingewiesen, daß die Nicht-Anerkennung der Genfer Konventionen²⁰ die Gefahr für die amerikanischen Soldaten, die im Kampf gefangengenommen werden, erhöht.

Der Military Commissions Act ist als Reaktion auf das Urteil im Fall *Hamdan v. Rumsfeld* vom 29. September 2006 zu verstehen, welches die Verfahrensweise der Militärkommissionen für rechtswidrig erklärte.

¹⁹ Online abrufbar unter www.nytimes.com/2006/10/19/opinion/19thu1.html?ex=1318910400&en=d9587f965017b0fc&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss (10. Juli 2007).

²⁰ Konvention zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde (I. Genfer Konvention) vom 22. August 1864, GS. für die Königlich Preußischen Staaten 1865, S. 841; Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken bei den im Felde stehenden Heeren (II. Genfer Konvention) vom 6. Juli 1906, RGBl. 1907 S. 279; Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910 S. 132; I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 783; II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 813; III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 838; IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 917, ber. BGBl. 1956 II, S. 1586; Zusatzprotokoll 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; Änderungen des Anhangs I durch Beschluß nach Art. 98 V, BGBl. 1997 II S. 1367; Zusatzprotokoll 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.

Der MCA legitimiert das geheime Verhörprogramm der CIA mit der Begründung, öffentliche Verfahren würden die Gefahr beinhalten, daß wertvolle Informationen in die Hände der Terroristen geraten könnten. Vorbeugend stellt Paragraph 5(a) des MCA fest, daß sich niemand in einem Verfahren gegen die USA auf die Genfer Konventionen berufen kann. Zweck des Gesetzes ist also, die bis dahin betriebene Praxis des unbegrenzten Festhaltens als feindlich eingestufteter Ausländer auf eine legale Basis zu stellen. Die Regierung macht Praktiken zum Gesetz, die das Oberste Gerichtshof als illegal bewertet hat. Fest steht, daß die Militärkommissionen fundamentale Mindeststandards, wie das Recht des Angeklagten, die Beweise zu sichten, nicht einhalten. Die US-Regierung verstößt unter anderem gegen Artikel 21 des Uniform Code of Military Justice,²¹ Artikel 7, 9, 16 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte²² sowie gegen Artikel 13 und 14 der III. Genfer Konvention²³.

V. Die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen

Der gemeinsame Artikel 2 der Genfer Konventionen (GK) definiert die Situationen, in denen die Abkommen anzuwenden sind: „in allen Fällen eines erklärten Krieges oder jedes anderen bewaffneten Konflikts [...], der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht“ und „auch in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei“. Die *Bush*-Administration begründet ihre Behauptung, der Krieg gegen den Terror sei kein wirklicher

²¹ Siehe UCMJ § 821 Art. 21. Jurisdiction of courts-martial not exclusive.

²² Betrifft das Verbot von Folter und erniedrigender Behandlung, das Recht auf ein faires Verfahren durch ein unabhängiges Gericht und den Anspruch auf Anerkennung der Rechtsperson.

²³ Betrifft die menschliche Behandlung von Kriegsgefangenen sowie die körperliche Unversehrtheit und den Schutz der Ehre von Kriegsgefangenen.

Krieg im Sinne der GK folgendermaßen: Da die Taliban keine Kommandostruktur haben und von Zivilisten äußerlich nicht zu unterscheiden sind, erkennen die USA sie nicht als Hohe Vertragspartei an. Des Weiteren gelten auch al-Qaida und andere terroristische Gruppierungen nicht als staatliche Organisation. Ferner erfüllen die Gefangenen der US-amerikanischen Regierung zufolge nicht die in Art. 4 des III. Genfer Abkommens erläuterten Kriterien.

Die Gegenseite weist darauf hin, daß seit Beginn der Luftangriffe auf Afghanistan am 7. Oktober 2001 ein internationaler bewaffneter Konflikt zwischen den USA und ihren Verbündeten auf der einen Seite und Afghanistan auf der anderen Seite vorliegt, somit die Bestimmungen der Genfer Konventionen Anwendung finden.²⁴ Selbst wenn Taliban und Al-Qaida-Mitglieder nicht von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden sind, wären sie wie alle Zivilisten durch die IV. Genfer Konvention geschützt und die USA sind Vertragspartei der vier Genfer Konventionen, wenn auch nicht der beiden Zusatzprotokolle. Im Falle von Kampfhandlungen, die im Rahmen des Antiterrorkampfes nicht als internationaler bewaffneter Konflikt einzustufen sind, gilt der allgemeine Menschenrechtsschutz, auch Terroristen sind keine rechtlosen Personen.²⁵ Denn dort wo kein bewaffneter Konflikt, wie in Afghanistan bis 2002 und im Irak bis 2004, herrscht, findet nicht mehr das humanitäre Völkerrecht, sondern das Friedensvölkerrecht seine Anwendung. Ein Grundproblem bleibt wiederum das Fehlen einer Durchsetzungsinstanz und die begrenzten Überwachungsmöglichkeiten der menschenrechtlichen Verträge wie dem Zivilpakt und der Antifolterkonvention. Eine Möglichkeit wäre das von den USA anerkannte Staatenbeschwerdeverfahren, in dem ein Mitglied des Übereinkommens

eine Beschwerde gegen die Vereinigten Staaten einlegt.²⁶

In ihrem Aufsatz "From Bagdad to Guantánamo: legal statue and treatment given to the detainees in the "war against terrorism"" versucht *Ruth Abril-Stoffels* eben die Argumentation der US-Regierung zu widerlegen.²⁷ Sie betont, daß im Falle der Gefangenen von Guantánamo zwischen den verschiedenen Gefangenen unterschieden werden müßte, ob sie der Armee Afghanistans oder des Irak angehören, Teil von regimekritischen Widerstandsgruppen sind oder aus dritten Ländern kommen. Je nach dem sei zu beurteilen, ob sie als Kriegsgefangene zu klassifizieren sind oder nicht, ihr rechtlicher Status könne nicht derselbe sein.

Diese Differenzierung ergibt folgendes Bild: Nachdem im September 1996 sowohl Präsident *Rabbani* als auch Premierminister *Hikmatyar* aus Kabul flüchteten und die Taliban-Milizen zwischen 1996 und 2001 90 % des afghanischen Territoriums, einschließlich der Hauptstadt, kontrollierten, können sie als De-facto-Regierung Afghanistans betrachtet werden, auch wenn sie nicht von allen Staaten anerkannt wurde. Die Regierung Afghanistans ist eine Partei der Genfer Konventionen und kann als Hohe Vertragspartei betrachtet werden. Des Weiteren waren die Streitkräfte der Taliban gleichzeitig das Militär des Landes, militärisch organisiert verwendeten sie z.B. gegen die „Nord-Allianz“ in Afghanistan Kriegsstrategien. Daher können Taliban-Milizen als bewaffnete Streitkräfte einer Konfliktpartei, bzw. als Angehörige von Milizen der III. GK zugeordnet werden. Auch wenn sie keine übliche Militär-Uniform tragen, sind sie durch ihre Kleidung von der Zivilbevölkerung zu unter-

²⁴ Vgl. *Bernhard Schäfer*, „Guantánamo Bay“: Status der Gefangenen und habeas corpus (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 9), 2003, S. 21f.

²⁵ Vgl. *Stuckenberg* (Fn. 9), S. 1144.

²⁶ Vgl. *Steiger* (Fn. 2), S. 109 und 47ff.

²⁷ *Ruth Abril-Stoffels*, From Bagdad to Guantánamo. Legal Statue and Treatment Given to the Detainees in the "War Against Terrorism", in: Pablo Antonio Fernández-Sánchez (Hrsg.), *The New Challenges of Humanitarian Law in Armed Conflicts* (International Humanitarian Law Series, Bd. 12), 2005, S. 175-206.

scheiden, außerdem tragen sie offen ihre Waffen. Al-Qaida-Mitglieder, andere Milizsoldaten und Freiwilligeneinheiten, die mit den Taliban kooperieren, Teil ihrer Militärstruktur und in den Konflikt mit den USA eingebunden sind, können als eingeschlossen in Art. 4 der III. GK betrachtet werden. Angehörige der irakischen Armee, die in die Kampfhandlungen verwickelt waren, sind als bewaffnete Streitkräfte einer beteiligten Partei ebenfalls als Kriegsgefangene anzusehen.²⁸ Sofern der Status der Gefangenen unklar ist, greift Art. 5 II des Dritten Genfer Abkommens, daß heißt, der Gefangene ist so lange als Kriegsgefangener zu betrachten, bis sein Status durch ein zuständiges Gericht geklärt worden ist.

Doch für die USA gibt es keinen Zweifel hinsichtlich des Status' der Gefangenen von Guantánamo: alle sind „eindeutig“ als „feindliche Kombattanten“ und nicht als Kriegsgefangene eingestuft worden. Laut den Vereinigten Staaten und ihren Alliierten ist der „Krieg gegen den Terrorismus“ mit dem Sturz des Taliban-Regimes und Saddam Husseins sowie der Errichtung neuer Regierungen bei Weitem noch nicht beendet. Hingegen können die aktiven Kampfhandlungen zwischen den Konfliktparteien als abgeschlossen betrachtet werden, da die Präsenz der US-Streitkräfte der Unterstützung der afghanischen Interimsregierung dienen soll und Kämpfe gegen al-Qaida und andere terroristische Gruppen als interne Konflikte gelten.²⁹ Mit der Beendigung der Kampfhandlungen sind die während des Konflikts inhaftierten Personen laut Art. 118 der III. GK zu entlassen, aber das Gefangenenlager von Guantánamo existiert bis heute. Festzuhalten ist, daß die Genfer Konventionen zwar menschen- und völkerrechtliche Ansprüche gewähren, aber ihr Schutz lediglich auf diplomatischem Weg durchgesetzt werden kann.

VI. Abschließende Betrachtungen

Die Regierung von *George W. Bush* suggeriert durch die Verwendung einer Kriegsterminologie, daß sie sich in einem globalen Kampf gegen den Terrorismus befindet. Der „war against terrorism“ ist Ausgangspunkt und Legitimation für die Aushöhlung essentieller demokratischer und menschenrechtlicher Grundsätze.

Zwar können aus repressiven und präventiven Gründen Personen, die des Verdachts beschuldigt werden, an schweren Straftaten beteiligt gewesen zu sein, für bestimmte Zeit festgehalten werden, aber im Falle der Gefangenen von Guantánamo werden Personen ohne Anklage auf unbestimmte Zeit inhaftiert, ohne daß diese Freiheitsentziehung durch eine unabhängige Instanz geprüft werden konnte.³⁰ Da es bisher keine öffentlichen und überprüfbaren Anklagen und Verhandlungen gab, ist unklar, ob die momentan in Guantánamo Inhaftierten überhaupt Mitglieder der Taliban, der al-Qaida oder anderer terroristischer Gruppen sind und inwiefern sie an den Kampfhandlungen, bzw. der Planung von terroristischen Aktionen beteiligt waren, zumal unter den Gefangenen auch zahlreiche Personen sind, die außerhalb Afghanistans und unabhängig des internationalen bewaffneten Konflikts aufgegriffen worden sind. Die bisher zurückgekehrten Häftlinge haben sich nach der Rückkehr in ihre Heimatländer über die harten Haftbedingungen beklagt und warfen dem US-Militär systematische Mißhandlung vor. So auch die ehemaligen britischen Gefangenen, die im März 2004 freigelassen wurden. Nach Vernehmungen durch die britischen Behörden wurden sie ohne Anklage auf freien Fuß gesetzt. Im Januar 2005 wurden die letzten britischen Guantánamo-Häftlinge endgültig entlassen, da auch ihnen keine Verbindung zu der Terrororganisation al-Qaida oder zu den afghanischen Taliban nachgewiesen werden konnte. Im Fall des in Deutschland lebenden Türken *Murat Kurnaz*, der nach viereinhalb Jahren Haft

²⁸ Hierzu *Abril-Stoffels* (Fn. 27), S. 189ff.

²⁹ Vgl. *Schäfer* (Fn. 24), S. 22f.

³⁰ Vgl. ebd., S. 27f.

aus Guantánamo zurückkehrte, bezweifeln deutsche Ermittlungsbehörden ebenfalls, daß er an illegalen Aktivitäten beteiligt ist. Es gab keine Hinweise auf eine Verbindung mit al-Qaida oder darauf, daß er irgendeine spezifische Bedrohung für die USA darstellt.

Im Juni 2004 beschloß die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen ein dringendes Gesuch an die US-Regierung zu richten, um eine unabhängige Untersuchung vor Ort zu ermöglichen. Obwohl die US-Regierung einer solchen Inspektion des Guantánamo-Lagers zugestimmt hatte, wurde den Experten der Zugang verweigert, sodaß die Kommission Experten ermächtigte, einen Bericht über die Situation der Häftlinge zu verfassen. Auf der Grundlage von Fragebögen an die US-Regierung und Interviews mit ehemaligen Häftlingen kam man unter anderem zu folgenden Ergebnissen: die durch die USA ratifizierten Menschenrechtsverträge sind in Guantánamo Bay voll anwendbar, die Inhaftierung der Häftlinge ist willkürlich und verletzt das Recht auf persönliche Freiheit, die Militärkommissionen erfüllen nicht die Mindestgarantien eines unabhängigen Gerichts, die Haftbedingungen führen zu ernststen psychischen Störungen bei den Gefangenen und die Verhörmethoden stellen erniedrigende Behandlung und in vielen Fällen auch Folter dar.³¹

Letztendlich sind der Menschenrechtskommission und heute dem Menschenrechtsrat die Hände gebunden, sie konnte der US-Regierung nur dringend empfehlen, das Lager unverzüglich zu schließen, jene zehn Häftlinge (von ca. 500), gegen die Beweise für begangene Straftaten vorliegen, vor ein unabhängiges Gericht zu stellen, die Foltervorwürfe durch unabhängige Instanzen untersuchen zu lassen, sowie den UN-Experten unbeschränkten Zugang zu dem Lager und den Häftlingen zu gewährleisten. Obwohl der Bericht auf breite Zustimmung gestoßen ist und sowohl

NGO als auch der UN-Generalsekretär, die Hochkommissarin für Menschenrechte und das EU-Parlament die Schließung des Lagers fordern, beruft sich die US-Regierung abermals darauf, sich in einem internationalen bewaffneten Konflikt zu befinden, und erklärt, daß sogar das humanitäre Völkerrecht aufgrund des „illegalen Kombattantenstatus“ der Gefangenen nur eingeschränkt anwendbar sei.³²

Selbst die Schließung des Lagers würde eine Reihe von Problemen nach sich ziehen: Können die unschuldigen Häftlinge in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden, wenn ihnen dort Verfolgung und Folter droht? Würden Drittländer sie als Flüchtlinge aufnehmen? Wie soll mit denjenigen verfahren werden, die Foltermethoden angeordnet oder durchgeführt haben?

Angesichts der Ereignisse, die mit dem Gefangenenlager in Guantánamo Bay im Zusammenhang stehen, bleibt festzustellen, daß hier Menschenrechtsschutz zur Farce wird, Häftlinge und Angehörige sich völliger Rechtsunsicherheit ausgeliefert sehen und die Weltöffentlichkeit erkennen muß, daß „anerkannte menschen- und kriegsvölkerrechtliche Bindungen nicht immer die erhoffte Festigkeit aufweisen“³³. Zu hoffen ist, daß der Weg der *Bush*-Regierung nicht ohne Konsequenzen für den Ruf der Regierung bleibt, die Arbeit der Menschenrechtsausschüsse zu einer „Schärfung des Bewußtseins der Öffentlichkeit“³⁴ führt sowie Kritik und Anprangerung eines Staates durch die Weltöffentlichkeit ihre Wirkung nicht verfehlen.

Zu bedenken bleibt trotz dieser berechtigten Kritik freilich auch, daß Weiterentwicklungen des Völkerrechts möglich sein müssen, um auf neue Situationen reagieren zu können, und daß solche Weiterentwicklungen zunächst einen Rechtsbruch darstellen können.

³¹ Vgl. Report on the Situation of detainees at Guantánamo Bay, UN-Dok. E/CN.4/2006/120, 15. Februar 2006.

³² Vgl. Nowak (Fn. 6), S. 29.

³³ Tams (Fn. 13), S. 465.

³⁴ Steiger (Fn. 2), S. 56.

Regionaler Menschenrechtsschutz in Asien

- Ein Kurzbeitrag

Frank Glienicke

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Überblick über regionalen Menschenrechtsschutz außerhalb Asiens

III. Asien

I. Einleitung

Seitdem sich die Staatengemeinschaft im Jahre 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte¹ feierlich zur Achtung der Rechte des Menschen bekannt hat, bilden diese ausweislich der zahlreichen Deklarationen, Resolutionen, Verträge und Erklärungen einen wesentlichen Bestandteil der Völkerrechtsordnung.² Zwar gibt es eine Vielzahl einzelner Menschenrechtsverträge auf der universellen Ebene, aber es ist bisher nicht gelungen, eine umfassende, weltweit und universell gültige Charta der Menschenrechte zu verabschieden und ein effektives System zu ihrer Überwachung und Durchsetzung zu etablieren.³ Dies führt zu mancherlei Defiziten, wobei das augenfälligste ist, daß die Mehrzahl der in ihren Menschenrechten verletzten Individuen nur sehr eingeschränkte Möglichkei-

ten besitzen, eine rechtsprechende Instanz anzurufen, um die Urheber dieser Verletzungen zur Verantwortung ziehen zu können. Nicht zuletzt der Kalte Krieg hat eine wirksame Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes auf weltweiter Basis unmöglich gemacht, weshalb angesichts dieser Defizite auf der universellen Ebene, verschiedene Regionen, so auch insbesondere (das seinerzeit noch westliche) Europa, eigene Wege gegangen sind.⁴ Bis heute sind die Möglichkeiten der Individuen, ihre Rechte in Anspruch nehmen und durchsetzen zu können, regional denn auch sehr unterschiedlich stark ausgeprägt.

II. Überblick über regionalen Menschenrechtsschutz außerhalb Asiens

1. Europa

Lediglich der „Rechtsraum Europa“ kennt mit der Institution des Europarates, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der die Einhaltung der Konventionsrechte überwacht, ein weltweit einmaliges, effektives und vorbildliches Menschenrechtsschutzsystem.⁵ Um den

¹ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19.

² Vgl. dazu Heike Stender, *Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz*, 2004, S. 4ff. und Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2005, S. 49ff.

³ Kay Hailbronner, *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekt*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2007, 3. Abschn. Rn. 217.

⁴ Wolfgang Strasser, *45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarats – Bilanz und Perspektiven*, in: Uwe Holtz (Hrsg.), *50 Jahre Europarat*, 2000, S. 121–137 (S. 123).

⁵ Vgl. dazu Fn. 4, S. 123ff. und Eckart Klein, *50 Jahre Europarat – Seine Leistungen beim Ausbau des Menschenrechtsschutzes*, in: AVR 2001, S. 121–141. Zum Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Union vgl. Ellen Chwolik-Lanfermann, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Union*, 1994. Ferner: Daniel Thym, *Charta, Grundgesetz und EMRK: Ein kohärentes Gesamtsystem des Grundrechtsschutzes in Euro-*

Umfang dieses Beitrages nicht zu sprengen, wird auf das Menschenrechtssystem des Europarates nicht weiter eingegangen.⁶

2. Süd- und Nordamerika

Was die beiden Kontinente Amerika angeht, so ist der Menschenrechtsschutz dort vor allem eine Angelegenheit der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS).⁷ Er fußt auf zwei Grundlagen. Zum einen stützt er sich auf die Charta der OAS⁸ und zum anderen auf die Amerikanische Konvention der Menschenrechte (AMRK).⁹ International betrachtet bemühte sich die OAS bereits früh um die Schaffung eines regionalen Menschenrechtssystems. Die Mitglieder der OAS verabschiedeten schon auf der 9. Interamerikanischen Konferenz in Bogota die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen vom 2. Mai 1948. Diese gehörte zu den ersten umfassenden zwischenstaatlichen Erklärungen über die Menschenrechte überhaupt.¹⁰ Nach Unterzeichnung der beiden UN-Menschenrechtspakte nahmen die Staaten der OAS am 22. November 1969 die Amerikanische Menschenrechtskonvention (Pakt von San José/Costa Rica) an.¹¹ Diese

trat neun Jahre später und zwar am 18. Juli 1978 in Kraft.¹² Nicht ratifiziert haben diese die USA, Kanada und einige karibische Staaten,¹³ was ihre große Bedeutung auf dem amerikanischen Doppelkontinent jedoch nicht schmälert.¹⁴ Die Konvention wurde im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch das Zusatzprotokoll vom 17. November 1988 (Protokoll von El Salvador) ergänzt.¹⁵ Die Amerikanische Menschenrechtskonvention sieht als Vertragsorgane die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte und den Inter-Amerikanischen Gerichtshof vor.¹⁶ Sie ist weitgehend mit der EMRK identisch und geht im Rahmen einzelner Rechte sogar über diese hinaus.¹⁷

Verletzungen der Konvention können bei dem 1979 gegründeten Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof geltend gemacht werden. Im Vergleich zu Europa ist der Individualrechtsschutz durch die Amerikanische Menschenrechtskonvention aber noch erheblich reformbedürftig, da der Zugang zum Gerichtshof Einzelnen nicht möglich ist. Nur die Kommission und die Vertragsstaaten haben das Recht, dem Gerichtshof einen Fall vorzulegen, was u.a. wiederum die generelle oder besondere Vereinbarung der Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes (Unterwerfung) durch den jeweiligen Staat verlangt.¹⁸

pa?, in: Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 112-149.

⁶ Erlaubt sei der Hinweis auf die Beiträge in: MRM, Themenheft 50 Jahre EMRK, 2000; sowie auf Rainer Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: MRM 2000, S. 63-73; Sebastian Schulz, Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarats – ein Erfolgsmodell?, in: MRM 2003, S. 26-35.

⁷ Vgl. vor allem Thomas Buergenthal, Menschenrechtsschutz im inter-amerikanischen System, in: EuGRZ 1984, S. 169-189.

⁸ OAS Treaty Series Nr. 1-C und 61.

⁹ OAS Treaty Series Nr. 36.

¹⁰ Juliane Kokott, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte, 1986, S. 14.

¹¹ O.A.S Treaty Series Nr. 36, abrufbar unter: www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

¹² Theodor Schweisfurth, Völkerrecht, 2006, Kap. 17 Rn. 70.

¹³ Zum Ratifikationsstand vergl: www.cidh.org/Basicos/English/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

¹⁴ Kälin/Künzli (Fn. 2), S. 57.

¹⁵ OAS Treaty Series Nr. 69, Text und Ratifikationsstand abrufbar unter: www.oas.org/juridico/English/sigs/a-52.html (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

¹⁶ Vgl. Thomas Buergenthal, Inter-American Court of Human Rights, in: EPIL, Bd. II, 1995, S. 1008-1011.

¹⁷ Bspw. Art. 3 Anspruch auf Rechtspersönlichkeit, Art. 20 Staatsangehörigkeitsrechte, Art. 23 Politische Partizipationsrechte usw.

¹⁸ Schweisfurth (Fn. 12), Rn. 71.

Dieses Defizit wird auch nicht dadurch ausgeglichen, daß sich Betroffene an die Interamerikanische Menschenrechtskommission wenden können.¹⁹ Sie ist ein Organ der OAS-Staaten und überwacht, unabhängig von ihren Aufgaben in den Beschwerdeverfahren nach der AMRK,²⁰ die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen der OAS-Staaten in Form von Vor-Ort-Studien, Länderberichten und Empfehlungen. In dieser Funktion ist sie auch für Individualbeschwerden zuständig, die gegenüber OAS-Staaten, die nicht Mitglied der AMRK sind, wie bspw. die USA, erhoben werden.²¹ Formell betrachtet, ähnelt der Menschenrechtsschutz auf dem amerikanischen Doppelkontinent bisher dem alten Straßburger Weg.²² Wie die weitere Entwicklung aussehen könnte, hat Europa gezeigt.

3. Afrika

In Afrika hat sich die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU - Organization of African Unity / seit dem 9. Juli 2002 AU - African Union) um eine regionale Menschenrechtskonvention verdient gemacht. Die Banjul Charta²³ der Menschenrechte und Rechte der Völker wurde von ihr am 26. Juni 1981 als Reaktion auf die ungezählten Menschenrechtsverletzungen der 70er Jahre, die nicht zuletzt aufgrund der Spannungen und Konflikte im Rahmen und auf dem Wege zur Unabhängigkeit einzelner afrikanischer Staaten zurückzuführen waren, und auf auswärtigen Druck

hin verabschiedet.²⁴ Sie stellt das erste und nach wie vor einzige bindende Menschenrechtsinstrument dar, das drei verschiedene Kategorien von Menschenrechten in einem Dokument vereint.²⁵ Überwacht wird die Einhaltung der Charta-Rechte durch die Afrikanische Kommission für die Rechte der Menschen und Völker. Vor ihr beschwerdeberechtigt sind Individuen und NGO. Auf die Behandlung der Fälle durch die Kommission besteht allerdings kein Rechtsanspruch.²⁶ Die Kommission entscheidet also autark, welche Fälle sie behandeln will. Am 10. Juni 1998 haben die Staaten der AU ein Zusatzprotokoll über die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofes beschlossen.²⁷ Dieses ist im Jahr 2004 mit der 15. Ratifikation in Kraft getreten.²⁸ Aufgrund finanzieller und anderer Gründe konnte der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof seine Arbeit bisher in effektiver Weise nicht aufnehmen.²⁹ Dies bedeutet, daß es der AU noch nicht gelungen ist, ein effektives regionales Menschenrechtsschutzsystem in Afrika zu etablieren.

III. Asien

1. Allgemeine Betrachtungen

In bezug auf einen regionalen Menschenrechtspakt ist Asien die rückständigste Region, da dort bisher kein auf breitem Konsens der Staaten basierender Menschenrechtsschutzvertrag existiert.

Ein spezifisch asiatisches Phänomen ist, daß über Rußland und die Türkei, welche beide Mitglieder des Europarates sind und deren Staatsgebiete sich zum überwiegenden Teil auf dem asiatischen Kontinent

¹⁹ Vgl. insgesamt: *Tom J. Farer*, Inter-American Commission on Human Rights, in: *EPIL*, Bd. II, 1995, S. 1004-1007.

²⁰ Die Kommission hat sowohl Aufgaben als Konventionsorgan als auch Aufgaben als Charta-Organ.

²¹ *Michaela Wittinger*, Die drei regionalen Menschenrechtsschutzsysteme, in: *Jura* 1999, S. 408f.

²² *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2004, Kap. 1 Rn. 20.

²³ UNTS Bd. 1520, S. 217 (deutsche Übersetzung in: *EuGRZ* 1990, S. 348-352).

²⁴ *Martin Ölz*, Die NGO's im Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2002, S. 353ff.

²⁵ Und zwar die (Menschen-)Rechte der sog. ersten, zweiten und dritten Generation.

²⁶ *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 59.

²⁷ Abgedruckt in *ZaöRV* 58 (1998), S. 727ff.

²⁸ *Astrid Radunski*, Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenrechtsgerichtshof, in: *MRM* 2005, S. 59-73 (S. 70).

²⁹ *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 59.

befinden, auch die Europäische Menschenrechtskonvention auf Teilen dieses Kontinents Anwendung findet. In Rußland und einigen zentralasiatischen Staaten wie Kirgisien und Tadschikistan gilt überdies die im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vereinbarte GUS-Konvention über die Rechte und Grundfreiheiten der Menschen.³⁰ Diese haben die Staatsoberhäupter der GUS am 26. Mai 1995 unterzeichnet; sie ist am 11. August 1998 in Kraft getreten. Sie stellt(e) einen Kompromiß gegenüber der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar, die die Nachfolgestaaten der UdSSR insbesondere wegen des dort garantierten uneingeschränkten Rechts auf Meinungsfreiheit und des Rechts auf Vereinigung, ohne Einschränkung auch für Anhänger des Nationalsozialismus, nicht uneingeschränkt akzeptiert, aber anerkannt haben.³¹ Festhalten läßt sich also, daß über die EMRK und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten mit ihrer eigenen Konvention wenigstens partiell Verbürgungen regionaler Menschenrechtsverträge in Asien für staatliche Akteure verpflichtend sind. Angesichts der wenigen hierdurch gebundenen Staaten ist dies aber eher ein bescheidener Befund.

Das Fehlen einer in der gesamten Region geltenden Konvention mag sicher auch damit zu erklären sein, daß Asien als der größte Kontinent der Erde und Heimat von über 60% aller auf der Erde lebenden Menschen,³² einfach flächenmäßig zu groß und politisch, wirtschaftlich, kulturell und religiös zu verschieden ist, um ähnlich wie in Europa, Amerika oder Afrika wenigstens einen Grundkonsens in bezug auf Fragen menschenrechtlicher Standards zu erreichen. Gerade was das Beispiel Europa an-

betrifft, wurde der Europarat, der die Europäische Menschenrechtskonvention maßgeblich zu verantworten hat,³³ durch die europäischen Staaten mit Blick auf das Ziel einer europäischen Einigung ins Leben gerufen. Ziel dieser Einigung war es, ein Europa, beruhend auf Demokratie und unter der Geltung von Menschenrechten zu schaffen.³⁴ Nicht zuletzt die geteilten schrecklichen Erfahrungen der beiden Weltkriege waren den Europäern dabei tief in das historische Bewußtsein geschrieben.³⁵

Auch Lateinamerika und Afrika sind jedenfalls ideell zu einem Gutteil durch ein Band kollektiver historischer Erfahrungen verbunden, woraus sich gewisse gemeinsame Standpunkte erklären, die die Staaten dieser Regionen wenigstens teilweise einen und damit auch die Idee der Etablierung universeller menschenrechtlicher Standards Vorschub zu leisten vermochten. Zwar haben auch die asiatischen Staaten unter kolonialen Verhältnissen gelitten, zu einem gemeinsamen Standpunkt resp. zur Erreichung eines Grundkonsens in Fragen der Rechte des Menschen hat dies hingegen nicht geführt. Ganz erschwerend kommt hinzu, daß Asien auch religiös höchst unterschiedlich geprägt ist. Gerade im arabischen Raum herrschen aufgrund dessen noch manifeste Ressentiments gegenüber Vorstellungen der Gleichberechtigung von Mann und Frau, der Freiheit der Meinungsäußerung und der Religionsausübung vor, wie es andernorts nicht denkbar erscheint. Zwar hat die Arabische Liga, der Zusammenschluß der arabischen Staaten, kurz nach der Wiener Weltkonferenz

³⁰ Deutsche Übersetzung in: Menschenrechte, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 397, 2004, S. 575ff.

³¹ Bettina T. Kölbl, Menschenrechte in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, GlobalView, I/2004, S. 15, abrufbar unter: <http://afa.at/globalview> (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

³² Brockhaus Enzyklopädie, Band 2, 2006, S. 514f.

³³ Vgl. zur Arbeit des Europarats den kurzen aber prägnanten Aufsatz von Dorte Breucking, Schutz der Menschenrechte und sozialen Grundrechte, in: Uwe Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, 2000, S. 139-148.

³⁴ Martin A. Ölz, Non Governmental Organizations in Regional Human Rights Systems, Columbia Human Rights Law Review [28:307], 1997, S. 308-374 (S. 370).

³⁵ P. van Dijk/G.J.H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 3. Aufl. 1998, S. 1.

im Jahre 1993 die Arabische Charta der Menschenrechte³⁶ angenommen, sie ist aber quasi bedeutungslos, da sie von keinem einzigen Staat ratifiziert wurde und daher gegenwärtig revidiert wird.³⁷

Überdies finden sich auf dem asiatischen Kontinent auch höchst unterschiedliche politische Systeme, die, wie Nordkorea, zu einem Teil noch stalinistische Züge aufweisen, andererseits eher westlich geprägte Staaten wie bspw. Japan, solche, die eine Nähe zu Rußland aufweisen (Kirgisien, Tadschikistan), andere, in denen fundamental islamische Wertvorstellungen vorherrschen (vornehmlich Staaten des arabischen Raums) oder die eigene „asiatische“ Vorstellungen ihrer Identität besitzen (bspw. China, Singapur usw.). Gemessen an so unterschiedlichen Ansichten sind auch Rechte wie die Meinungs- und Pressefreiheit, die Freizügigkeit et cetera sehr verschieden ausgeprägt. Nach wie vor stehen so auch in weiten Teilen Asiens die Verletzung grundlegender individueller und auch politischer Rechte auf der Tagesordnung. Daß insgesamt akuter Handlungsbedarf besteht, beweisen eindrücklich die Jahresberichte von „human rights watch“,³⁸ „amnesty international“,³⁹ und die SAARC Human Rights Reports,⁴⁰ um nur einige zu nennen. Die Freizügigkeitsbeschränkungen zwischen einzelnen asiatischen Staaten, die mit der Bekämpfung von Unabhängigkeitsbewegungen einhergehenden massiven Menschenrechtsverletzungen, die Ausbeutung von Kindern und deren Arbeitskraft, die Unterdrückung der Bestrebungen indigener Bevölkerungsgruppen⁴¹ stehen nur stellver-

tretend für die vielzahligen Menschenrechtsverletzungen auf dem asiatischen Kontinent.

Zu gern bedienen sich die Staaten zur Rechtfertigung des Fehlens von Menschenrechtsschutzverträgen der angeblichen Verschiedenheit westlicher und östlicher Werte,⁴² um dieses Defizit und die Behandlung der eigenen Bevölkerungen als Gegenstand des „domaine réservé“ zu rechtfertigen.⁴³ Auch wird das Argument des Standes der wirtschaftlichen Entwicklung bemüht, um eine Nichtgeltung von Menschenrechten nach westlichem Menschenrechtsverständnis zu erklären.⁴⁴ Daß diese Einwände haltlos sind, zumal, wenn sie sich auf die Argumentation des Standes der wirtschaftlichen Entwicklung stützen, nahezu „zynisch“, macht deutlich, daß es keine Opfer von Menschenrechtsverletzungen gibt, „die bereit wären, diese Verletzungen mit der Kultur, Religion oder Ideologie ihres Staates zu rechtfertigen.“⁴⁵ Im übrigen geht diese Argumentation ohnehin fehl, wie das Beispiel Indien beweist, welches trotz erheblicher wirtschaftlicher und sozialer Probleme als eines der asiatischen Länder mit der menschenrechtsfreundlichsten Rechtsprechung gilt.⁴⁶

³⁶ Abgedruckt in: Human Rights Law Journal 18 (1997) S. 151ff.

³⁷ Kälin/Künzli (Fn. 2), S. 59.

³⁸ <http://hrw.org> bzw. <http://hrw.org/german> (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

³⁹ www.amnesty.de (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

⁴⁰ www.achrweb.org (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

⁴¹ *Madhavi Basnet*, South Asia's Regional Initiative on Human Rights, The Human Rights Brief,

1997; Abrufbar unter: www.wcl.american.edu (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

⁴² Vgl. *Karen Engle*, Culture and Human Rights: the Asian Value Debate in Context, in: International Law and Politics, 2000 [Vol. 32:29] S. 291-333.

⁴³ Vgl. dazu: *Joseph Chan*, Thick and Thin Accounts of Human Rights: Lessons from the Asian Values Debate, in: Michael Jacobsen/Ole Bruun (Hrsg.), Human Rights and Asian Values, Contesting National Identities and Cultural Representation in Asia, 2000, S. 59-74.

⁴⁴ *Maria Serena I. Diokno*, Once Again, the Asian Values Debate: The Case of the Phillipines, in: Michael Jacobsen/Ole Bruun (Hrsg.), Human Rights and Asian Values, 2000, S. 75-91 (S. 77ff.).

⁴⁵ *Eckart Klein*, Menschenrechte, Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung (Veröffentlichungen der Potsdamer Juristischen Gesellschaft Bd. 1), 1997, S. 24.

⁴⁶ *Albert H.Y. Chen*, Conclusion: comparative reflections on human rights in Asia, in: R. Peeren-

2. Die regionalen Organisationen

Die im süd- und südostasiatischen Raum maßgeblichen regionalen Organisationen, die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)⁴⁷ und die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)⁴⁸, befassen sich primär mit zwischenstaatlichen – vor allem wirtschaftlichen – Angelegenheiten.

a. Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)

Zwar zählt die SAARC die Einhaltung und Förderung von Menschenrechten nicht als Ziel ihrer Aktivitäten auf, sie ist aber unter anderem gegründet worden, um allen Individuen eine Gelegenheit zu geben, ein Leben in Würde zu führen.⁴⁹ Die fünfte und sechste Konvention, die die SAARC auf ihrem Gipfel in Katmandu im Jahre 2002 seit ihrer Gründung verabschiedet hat, befassen sich mit dem Schutz der Kinder⁵⁰ und der Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel⁵¹, womit es in Asien,

boom/C.J. Petersen/ A.H.Y. Chen (Hrsg.), *Human Rights in Asia, A comparative legal study of twelve Asian jurisdictions, France and the USA*, 2006, S. 487-516 (S. 507).

⁴⁷ SAARC-Mitglieder sind Bangladesch, Bhutan, Indien, die Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka und Afghanistan.

⁴⁸ Gegenwärtig zählen dazu Brunei, Darussalam, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

⁴⁹ Art. 1 lit. b der SAARC-Charta: "to accelerate economic growth, social progress and cultural development in the region and to provide all individuals the opportunity to live in dignity and to realise their full potentials", abrufbar unter: www.saarc-sec.org/data/docs/charter.pdf (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

⁵⁰ SAARC Convention on Regional Arrangements for the Promotion of Child welfare in South Asia, abrufbar unter: www.saarc-sec.org/old/freepubs/conv-children.pdf (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

⁵¹ SAARC Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution, abrufbar unter: www.saarc-sec.org/old/freepubs/conv-trafficking.pdf (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

auch wenn die Konventionen inhaltlich kaum neue Garantien enthalten, erstmals gelungen ist, wenigstens einen Teilbereich der Menschenrechte zu regeln und im Hinblick auf die nationale Durchsetzung zu stärken.⁵²

b. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

Obwohl die ASEAN ein primär wirtschaftliches Zweckbündnis ist, gewinnt auch hier die Menschenrechtspolitik immer mehr an Bedeutung. So haben die Mitgliedstaaten der ASEAN am 13. Januar 2007 in Cebu (Philippinen) die Asiatische Erklärung über den Schutz und die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern verabschiedet.⁵³ Ausdrücklich erkennen die ASEAN-Staaten dabei die Geltung, den Schutz und die Förderung der Rechte des Menschen, wie sie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 beinhaltet, an. Überdies nehmen die Vertragsstaaten ausdrücklich auf ihre Erklärung vom 10. ASEAN-Gipfel in Vientiane (Laos) aus dem Jahre 2004 Bezug, in welcher sie unter anderem den Schutz der Menschenrechte als ebenfalls wesentlichen Gegenstand ihrer Arbeit definieren.⁵⁴

Mit der Frage der Menschenrechte befaßt sich innerhalb der ASEAN seit einiger Zeit auch die AIPA (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly; vorher AIPO - ASEAN Inter-Parliamentary Organization). Es handelt sich hier um einen Zusammenschluß verschiedener Repräsentanten der Parlamente der ASEAN-Staaten, die am 2. September 1977 in Manila ins Leben gerufen

⁵² *Kälin/Künzli* (Fn. 2), S. 59.

⁵³ ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, abrufbar unter: www.aseansec.org/19264.htm (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

⁵⁴ Vgl. Vientiane Action Programm Ziff. II.1.1, abrufbar unter: www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

wurde.⁵⁵ Aufgrund wirtschaftlich motivierter Kritik von westlicher Seite an der Menschenrechtssituation in den ASEAN-Staaten wurden die Kuala Lumpur AIPO Declaration on Human Rights und Paragraph 18 der Abschlußerklärung des 26. jährlichen ASEAN-Ministertreffens vom 23. bis 24. Juli 1993 verabschiedet, die die Etablierung eines ASEAN-Menschenrechtsschutzsystems vorsehen.⁵⁶ Einige Jahre später, zum 11. ASEAN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs, waren, was im asiatischen Raum ein Novum darstellte, zivilgesellschaftliche Gruppen eingeladen, um den Administrationen der ASEAN-Staaten ihre Vorstellungen über ihre bürgerlichen und politischen Rechte vorzutragen.⁵⁷

Die ASEAN Staaten haben die dort formulierten Forderungen durchaus ernst genommen. Dies zeigt sich daran, daß sie unlängst, gegen den anfänglichen Widerstand Myanmars, auf ihrer Jahrestagung in Manila am 30. Juli 2007 die Einrichtung einer eigenen Menschenrechtskommission beschlossen haben. Die ASEAN-Außenminister haben auf dem ASEAN-Gipfel im November 2007 anlässlich des 40-jährigen Bestehens der ASEAN eine umfassende ASEAN-Charta verabschiedet.⁵⁸ Darin bekennen sie sich auch zu demokratischen Werten sowie den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Außerdem wird die Errichtung eines ASEAN-Menschenrechtsorgans gefordert; Einzelheiten dazu bleiben einem weiteren Außenministertreffen vorbehalten.

Durch die Schaffung eines eigenen, unmittelbaren ASEAN-Menschenrechtsorgans wird ein neuer Stellenwert des Menschen-

rechtsschutzes innerhalb dieser Staaten-Gruppe signalisiert. Sollte dies rasch geschehen und das neue Organ wirkungsvoll arbeiten, wäre dies ein großer Erfolg für den Menschenrechtsschutz in Asien und dürfte auch einer entsprechenden Wirkung auf weitere asiatische Staaten bzw. die Region nicht entbehren. Der Mythos eigenständiger asiatischer Werte als Abwehr eines westlich geprägten Menschenrechtsverständnisses dürfte sich auch vor diesem Hintergrund nicht mehr ernsthaft aufrecht erhalten lassen.

3. Nichtregierungsorganisationen (NGO)

Nach wie vor läßt sich jedoch festhalten, daß es die NGO sind, die die Einhaltung der Menschenrechte auf dem asiatischen Kontinent stets anmahnen und für deren Einhaltung, Akzeptanz und Etablierung kämpfen.⁵⁹ Zu ihnen zählen insbesondere The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF).⁶⁰ Dieses wurde im Jahre 1996 gegründet. Der Gründung ging ein Treffen von Repräsentanten nationaler Menschenrechtsorganisationen Australiens, Neuseelands, Indiens und Indonesien voraus, welches vom 8. bis 10. Juli in Darwin, Australien abgehalten wurde. Als Ergebnis der Tagung wurde die „Larrakia Declaration“⁶¹ angenommen, die neben Leitlinien für eine erfolgreiche Menschenrechtsarbeit der nationalen Organisationen und der Festlegung grundlegender Prinzipien die Gründung einer asiatisch-pazifischen Plattform vorsah, in der sich die verschiedenen nationalen Menschenrechtsorganisationen des asiatisch-pazifischen Raumes zusammenfinden. Das Forum hält

⁵⁵ Vgl. www.aipo.org/ (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

⁵⁶ *Burirak Mamwat*, An Asean Charter on Human Rights: Chances and Obstacles, ASEAN-European Human Rights Conference 1993, S. 30.

⁵⁷ Asienhaus-Rundbrief 7/2006, vom 7.4.2006, abrufbar unter: <http://asienhaus.de/public/archiv/7-2006.htm> (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

⁵⁸ Vgl. www.aseansec.org/21085.htm (letzter Zugriff 27. November 2007).

⁵⁹ Vgl. dazu *Richard Pierre Claude*, Human Rights Education in Asia: The Case of the Philippines and Beyond, in: M.Jacobsen/O.Bruun (Hrsg.), Human Rights and Asian Values, Contesting National Identities and Cultural Representations in Asia, 2000, S. 280-300 (S. 291f.).

⁶⁰ www.asiapacificforum.net (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

⁶¹ Abrufbar unter: www.asiapacificforum.net/annual_meetings/first/larackia.pdf (letzter Zugriff 2. Oktober 2007).

sich streng an die Vorgaben der 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien,⁶² wonach nationale Menschenrechtsorganisationen über eine juristische Grundlage – möglichst mit Gesetzes- oder Verfassungsrang – verfügen sollen, die ihre Zusammensetzung und ihren Zuständigkeitsbereich klar umgrenzen soll, welche überdies die Sicherstellung der Finanzierung der Organisation garantiert und vor allem gewährleistet, daß insbesondere Minderheiten und Gruppen ohne Lobby sich an diese Organisationen wenden können. Seinem Selbstverständnis nach bietet das Forum einen Rahmen regionaler Kooperation für die Entwicklung und Ausformung praktischer Programme, welche darauf abzielen, eine effektive Inanspruchnahme von Menschenrechten durch einzelne Individuen und betroffene Gruppen zu ermöglichen. Das Asia Pacific Forum sieht drei Kategorien der Mitgliedschaft vor. Die Vollmitgliedschaft, welche nur bei Erfüllung der Pariser Prinzipien erlangt werden kann, die Kategorie „Kandidat der Mitgliedschaft“ und die assoziierte Mitgliedschaft. Derzeit zählt das Forum 17 volle Mitglieder. Im Einzelnen zählen dazu nationale Menschenrechtsorganisationen aus Afghanistan, Australien, Fidschi, Indien, Indonesien, Jordanien, Malaysia, der Mongolei, Nepal, Neuseeland, den palästinensischen Gebieten, den Philippinen, Katar, Südkorea, Sri Lanka, Thailand und aus Timor-Leste. Rechtlich beraten wird das Forum vom Advisory Council of Jurists. Die Aufgabe dieses Rats ist es, die richtige Interpretation und Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge zu gewährleisten und weitergehend regionale Rechtsprechung parallel zu internationalen Standards zu entwickeln.

Daneben existiert die Asian Human Rights Commission (AHRC). Sie ist 1996 durch bedeutende Juristen und bekannte Menschenrechtsaktivisten aus dem asiatischen Raum ins Leben gerufen worden. Ziel der *Asian Human Rights Commission* ist es, das Bewußtsein für die Menschenrechte und

deren Schutz in der internationalen und asiatischen Öffentlichkeit zu fördern und den Opfern von Menschenrechtsverletzungen Genugtuung und Wiedergutmachung zu verschaffen.⁶³

Eine weitere wichtige Organisation ist das South Asia Forum for Human Rights (SAFHR). Seit seiner Gründung im Jahre 1990 sind die Förderung und Einhaltung von Menschenrechten, Frieden und Demokratie im südasiatischen Raum die wichtigsten Anliegen im Rahmen der Arbeit des Forums.⁶⁴ Weiterhin seien noch genannt die Global Alliance against Trafficking in Women⁶⁵ und das AHDC-South Asia Human Rights Documentation Center⁶⁶. Die Aufzählung erhebt selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollzähligkeit, zumal neben diesen grenzüberschreitend tätigen NGO vielzählige weitere, auch nur innerstaatlich tätige,⁶⁷ existieren.

Ein wichtiges Ergebnis der Arbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen ist die am 17. Mai 1998 in Südkorea angenommene Asiatische Charta der Menschenrechte.⁶⁸ Auch sie wurde gänzlich ohne Beteiligung staatlicher Institutionen beschlossen und ist daher – was deren Wert aber gerade in bezug auf eine Vorbildwirkung nicht entkräften soll – einstweilen nicht mehr als der Ausdruck der Vorstellungen der sie erschaffenden Gruppierungen hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten und damit gleichsam eine Aufforderung an die Regierungen der asiatischen Staaten, die in ihr festgelegten

⁶³ www.ahrchk.net (letzter Zugriff 8. Oktober 2007).

⁶⁴ www.safhr.org/ (letzter Zugriff 8. Oktober 2007).

⁶⁵ www.gaatw.net/ (letzter Zugriff 8. Oktober 2007).

⁶⁶ www.hri.ca/partners/sahrhc/ (letzter Zugriff 8. Oktober 2007).

⁶⁷ Als ein einziges Beispiel soll das INSEC (The Informal Sector Service Centre for Victims of Torture, Human Rights Organization Nepal) genügen; Vgl.: www.cvict.org.np/link.html - mit weiteren interessanten Links (letzter Zugriff 8. Oktober 2007).

⁶⁸ Text abgedruckt in: NQHR 1998, S. 539-552.

⁶² UN-Dok. A/Res/48/134.

Prinzipien und Rechtsvorstellungen zu achten und zu kodifizieren.⁶⁹

4. Fazit

Die Region Asien benötigt eine regionale verbindliche Menschenrechtscharta und ein effektives Schutzsystem zur Durchsetzung der hierin kodifizierten individuellen bürgerlichen und politischen Rechte. Die ASEAN-Staaten könnten hier, sollten sie zukünftig der Errichtung eines Menschenrechtsorgans auch noch eine eigene Menschenrechtskonvention folgen lassen, einen wertvollen Impuls in Richtung Entwicklung eines regionalen Menschenrechtsschutzsystems geben. Daß die Bevölkerungen der einzelnen Staaten ein solches Schutzsystem wünschen, macht die Arbeit der verschiedenen NGO zweifellos deutlich. Deutlich wird auch, daß weder asiatische Werte noch der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung als Argument für die Mißachtung persönlicher und individueller Rechte herhalten können. Dies haben jedenfalls die ASEAN-Staaten im Prinzip schon erkannt.

Daß überdies, und zwar weltweit, ein gewisser Konsens in bezug auf die Rechte des Einzelnen nicht geleugnet werden kann, beweist auch der Ratifikationsstand der wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträge, denen sich auch eine Vielzahl asiatischer Staaten verpflichtet haben.⁷⁰ Sollte es in Asien gelingen, wenn auch zunächst territorial auf die ASEAN-Staaten beschränkt, eine regional geltende Konvention zu etablieren, wäre dies möglicherweise auch der Schlüssel zu einem universell und weltweit gültigen effektiven Menschenrechtsschutzsystem. Wünschenswert wäre es, wenn sich das neue ASEAN-Menschenrechtsorgan insoweit den Europarat als Vorbild nähme.

Der leidigen Debatte, Menschenrechte als bloß westliche, mit asiatischen Werten und dem Stand wirtschaftlicher Entwicklung partiell unvereinbar abzulehnen, wäre damit ein weiteres Stück Boden entzogen.

Die nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu verzeichnende Regionalisierung der Menschenrechtsarbeit zeigt m.E. jedenfalls keinen Rückschritt auf, sondern markiert wenn auch langwierige, so doch notwendige Schritte auf dem Weg zu einem einheitlichen und universellen System. Die Verankerung regionaler individueller Gewährleistungen ermöglicht vermutlich erst die internationale rechtsverbindliche Konsensfindung. Um diesen Status zu erreichen, ist allerdings noch ein Gutteil an Arbeit und Engagement in Menschenrechtsfragen gefordert. Gefragt sind hier vor allem die Bundesrepublik und die Europäische Union, die, und hier dürfte der Ausdruck angebracht sein, weiterhin dringende „Entwicklungshilfe“ leisten müssen.

⁶⁹ Vgl. dazu auch: *Norman Weiß*, „Our common humanity“ - Die Asiatische Menschenrechtscharta, in: MRM 2000, S. 39-40.

⁷⁰ Vgl. www.ohchr.org (letzter Zugriff 1. Oktober 2007).

Der Regionale Kooperationsrat – Neue Entwicklungen in Südosteuropa

Sebastian Rießbeck/Johannes Wendt

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Arbeitsweise und Ergebnisse des Stabilitätspaktes
- III. Der Regionale Kooperationsrat
- IV. Kritik

I. Einleitung

Nach über acht Jahren Arbeit soll nun der bisherige Stabilitätspakt für Südosteuropa bis Anfang 2008 in den Regionalen Kooperationsrat umgewandelt werden. Damit soll eine stärkere regionale Anbindung der Regierungen erfolgen. Es wird fortan vor allem Eigeninitiative der Staaten gefordert, um -längerfristig gesehen- die Eintrittskarte in die EU lösen zu können.¹

Im folgenden werden Ergebnisse des Stabilitätspaktes im Allgemeinen und die des sogenannten Ersten Arbeitstisches für Demokratie und Menschenrechte im Besonderen beschrieben. In einem zweiten Teil werden Struktur und Ziele des Regionalen Kooperationsrates dargestellt.

II. Arbeitsweise und Ergebnisse des Stabilitätspaktes

Der Stabilitätspakt wurde als Antwort auf die Balkankonflikte der neunziger Jahre gegründet,² um für eine langfristige Per-

spektive für Frieden und Aussöhnung zu sorgen. Ähnlich wie der KSZE-Prozeß versuchte auch der Stabilitätspakt, in das Innere der Staaten hineinzuwirken.

An dem Pakt waren sämtliche Länder der Region,³ die Europäische Kommission, zahlreiche internationale Organisationen⁴ und Nichtregierungsorganisationen, die internationalen Finanzinstitute⁵ sowie alle Staaten der EU und der G8 beteiligt. Es handelte sich bei diesem Zusammenschluß jedoch nicht um eine eigenständige internationale Organisation; auch verfügte der Pakt nicht über ein eigenes Budget. Die Aufgaben erstreckten sich vor allem auf Bereiche der Koordination der Akteure sowie auf das Verteilen der Gelder auf Projekte in der Region.

Die Schwerpunkte „Demokratie und Menschenrechte“, „Wirtschaft“ und „Sicherheit“ bildeten jeweils eigene „Arbeitstische“ (working tables⁶), die sich ihrerseits in jährlich wechselnde „Kernbereiche“ (core objectives) und „Arbeitsgruppen“ (task forces) aufteilten.

Die Ziele galten vor allem dem dauerhaften Frieden, der Stabilisierung des Balkans und der Integration in europäische und europä-

www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp abgerufen werden.

¹ „Wichtige Weichenstellung“ in: Deutsche Welle. Abrufbar unter www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2517880,00.html. Alle im Folgenden zitierten Internetseiten wurden am 15. Oktober 2007 zuletzt besucht.

² Der Stabilitätspakt wurde 10. Juni 1999 in Köln unterzeichnet. Der Vertragstext kann unter

³ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Moldawien, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

⁴ UN, OSZE, Europarat, UNHCR, NATO und OECD.

⁵ IWF, Weltbank, EIB (Europäische Investitionsbank) und EBWE (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung).

⁶ Die englischsprachigen Dokumente des Stabilitätspaktes sind unter www.stabilitypact.org abrufbar.

isch-transatlantische Beziehungen. Eng verknüpft mit der Arbeit des Stabilitätspaktes war der Gedanke, mögliche Konflikte präventiv durch Kooperation der Staaten zu vermeiden.⁷ Exemplarisch wurde dies an der *Arbeitsgruppe Medien* (Media Task Force) deutlich, die sich der Medien bediente, um länderübergreifend aktuelle Themen und Probleme zur Diskussion zu geben.

Erste Maßnahmen nach den Balkankriegen richteten sich zunächst auf die Lösung ganz akuter Probleme, etwa der Räumung von Landminen und den Flüchtlingsströmen.⁸ Später standen dann sozialer und demokratischer Aufbau der Region im Mittelpunkt.

Obwohl hier die Ergebnisse des ersten Arbeitstisches im Vordergrund stehen sollen, vermag man mit Blick auf die Ergebnisse der Arbeitstische „Wirtschaft“ und „Sicherheit“ eine umfassendere Bilanz des Paktes zu ziehen. Oftmals fand die Arbeit der Gruppen übergreifend statt und wirkte sich somit direkt auf „Demokratie und Menschenrechte“ aus.

1. Arbeitstisch „Ökonomischer Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung“

Der Arbeitstisch „Ökonomischer Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung“ hatte wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung in der Region zum Ziel. Die Kernbereiche⁹ in diesem Sektor waren zuletzt Energie und sonstige regionale Infrastruktur (Energy and other Regional Infrastructure) sowie Handel, Investitionen und Arbeit (Trade, Investment and Employment). Durch die Entwicklung und Anwendung regionaler Strategien in Handel, Infrastruktur und Investment sollten die

gesteckten Ziele im wirtschaftlichen Sektor erreicht werden.¹⁰

Nach den Kriegen entwickelte sich das Wirtschaftswachstum der Staaten über die Jahre kontinuierlich positiv. So sank die Inflation auf ein erträgliches Maß, während das Bruttoinlandsprodukt zu steigen begann.¹¹ In vielen Regionen, insbesondere dem Kosovo, lebt jedoch ein Großteil der Bevölkerung noch heute in Armut.

Im Oktober 2005 kam es zum Abschluß eines Energievertrages, der die Elektrizitätssysteme der südosteuropäischen Länder zusammenführte und auf den Energiemarkt der Europäischen Union vorbereitete.¹² Mit der Erweiterung des Zentraleuropäischen Freihandelsabkommens („Central European Free Trade Agreement“ - CEFTA)¹³ wurden im Rahmen des Stabilitätspaktes zwischen den Staaten Freihandelsabkommen geschlossen. In den meisten Wirtschaftszweigen sind somit handels-hemmende Zölle abgebaut worden. Die Mitgliedschaft in der CEFTA gilt zudem als wichtiges Indiz auf dem Weg zu europäischen Standards im Bereich der Wirtschaft. So waren Polen, Slowenien, Rumänien und andere heutige EU-Mitglieder ebenfalls zuvor in der CEFTA organisiert und koordinierten ihre Handelsbeziehungen. Die Infrastruktur wurde durch den Ausbau der Autobahnen mit Geldern der EU¹⁴ zuletzt stark gefördert. Verglichen mit Standards der EU hat die Wirtschaft zwar noch enormen Aufholbedarf, konnte durch den Stabilitätspakt jedoch gefestigt werden

⁷ Arndt Sändig/Inken Baumgartner, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, MRM 2003, S. 101-109.

⁸ „2 years Stability Pact“, www.stabilitypact.org/rt/010628-achievements.asp.

⁹ Annual Report 2006, www.stabilitypact.org/about/WEBFINALSPPAR2006.pdf.

¹⁰ S. www.stabilitypact.org/wt2/default.asp.

¹¹ EU-Kommission, The Western Balkans in Transition, 12/2004 - http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/enlargement_papers/2004/elp23en.pdf.

¹² Annual Report 2005, S. 13 - www.stabilitypact.org/rt/RT%20Prague-AR2005%20final.pdf.

¹³ Serbien hat bereits seine Absicht erklärt, ebenfalls beizutreten.

¹⁴ „Regionaler Kooperationsrat statt Stabilitätspakt“, <http://oe1.orf.at/inforadio/76090.html?filter=>.

doch gefestigt werden und befindet sich weiterhin im Wachstum.

2. Arbeitstisch „Sicherheit“

Im Rahmen des Arbeitstisches für Sicherheit ist vor allem auf die Arbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu verweisen. In Bukarest wurde zuletzt ein Zentrum errichtet, in dem südosteuropäische Staaten sowie Anrainerstaaten des Balkans¹⁵ mit Polizei- und Zollbeamten vertreten sind. Durch Unterstützung aus dem CARDS¹⁶-Programm der Europäischen Union soll die Polizeiarbeit längerfristig dem Standard EUROPOL angeglichen werden.

Im Hinblick auf friedenssichernde Maßnahmen war einer der Schwerpunkte die Arbeit der Entwaffnungsprogramme. Auch hier wurde die Zusammenarbeit der Staaten durch den Pakt gefördert und gemeinsam gegen illegalen Waffenbesitz und -handel vorgegangen.¹⁷

3. Arbeitstisch „Demokratie und Menschenrechte“

Der Arbeitstisch für Demokratie und Menschenrechte bildete seinerseits wiederum fünf Arbeitsgruppen. Diese befaßten sich mit Medien, Bildung und Jugend, Demokratie, grenzüberschreitender Kooperation, parlamentarischer Kooperation und Problemen der Gleichstellung von Mann und Frau.

2006 war auf der Konferenz des Regionaltisches in Belgrad der neue Kernbereich „Aufbau und die Förderung von Human-

kapital“ beschlossen worden.¹⁸ Dahinter stand die Erkenntnis, daß Bildung als eine Kernaufgabe staatlichen Handelns sich auf Bereiche der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auswirkt. Vor allem im Hinblick auf die Umwandlung in den Regionalen Kooperationsrat müssen die südosteuropäischen Staaten ihr Potential auf dem Gebiet der Bildung und Forschung besser ausschöpfen, um die übernommene Verantwortung auch bewältigen zu können. In Zukunft wird das Angebot an weiterführenden Bildungseinrichtungen ausschlaggebend dafür sein, ob qualifizierte Fachkräfte im Land bleiben oder ihr Glück etwa an ausländischen Universitäten suchen („brain drain“). Im Zuge dieses Programms wurden 2006 direkte Kontakte zwischen den Parlamenten hergestellt und Austauschprogramme sowie Seminare für Parlamentarier in Zusammenarbeit mit der EU eingeleitet. In Zusammenarbeit mit Bildungs- und Forschungsprogrammen¹⁹ wurden Schulen für Auszubildende und Schüler gefördert. Diese Programme werden auch unabhängig vom Stabilitätspakt weiterlaufen.

Die Demokratie in den Balkanstaaten wurde in den vergangenen Jahren gestärkt; in allen Staaten der Region kam es zu demokratischen Wahlen.²⁰ Umfangreiche Gesetzesänderungen wurden verabschiedet, die demokratischen Institutionen weitgehend gefestigt. Im Rahmen grenzüberschreitender Kooperation wurden Arbeitsprogramme (National Work Programmes) geschaffen, welche die Verbesserung der lokalen Verwaltung zum Ziel hatten. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Dezentralisierung und der damit einhergehenden Stärkung lokaler Verwaltungsbehörden ge-

¹⁵ Ungarn, Slowenien und die Türkei.

¹⁶ Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation“ - Finanzierungsprogramm der EU.

¹⁷ Es handelt sich dabei um die Programme SEESAC und RACVIAC/Defense Conversion - www.stabilitypact.org/about/WEBFINALSPAR2006.pdf.

¹⁸ S. www.stabilitypact.org/rt/Progress%20Report%20BHC%20for%20RT%20Bucharest%202006.pdf

¹⁹ European Reform Initiative for South East Europe (SEE), SEE European Research Area und der Electronic SEE Initiative.

²⁰ S. www.stabilitypact.org/specials/5years/pack.pdf; „Busek: Selbstständigkeit des Kosovo ohne Alternative“ - www.dradio.de/dkultur/sendungen/tacheles/500051.

schenkt. Auch hierzu gab es in der Vergangenheit Schulungen und Seminare. In mehreren Staaten wurde den Regionen im Zuge dieses Prozesses Verwaltungshoheit zugestanden.²¹

Die „Arbeitsgruppe Medien“ konnte Verbesserungen in der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Pressefreiheit verzeichnen, wobei in manchen Ländern – etwa in Mazedonien – weiterhin Reformbedarf besteht. Zu der Arbeit zählte auch die Unterstützung bei der Produktion von Fernsehserien, die sich gegenwärtiger Themen und Probleme der Bevölkerung annehmen. So wurde eine sechsteilige Serie „Illegaler Frauenhandel“ („Women in Trafficking“) ausgestrahlt.²² Anlässlich der Berichterstattung über Gewaltausbrüche im Kosovo regte die Arbeitsgruppe den Diskurs unter kosovarischen Journalisten an und veranstaltete Schulungen über Medienberichterstattung.²³

Als bedeutendster Erfolg des ersten Arbeitstisches ist jedoch die Tatsache zu werten, daß Staaten, von denen manche sich nur wenige Jahre zuvor als Kriegsparteien gegenüberstanden, überhaupt wieder kooperieren und miteinander verhandeln.

III. Der Regionale Kooperationsrat

Mit der Schaffung eines regionalen Kooperationsrates („Regional Cooperation Council“ - RCC) als Nachfolgeorganisation sollen die nunmehr veränderten Aufgaben des Stabilitätspaktes von den südosteuropäischen Staaten in Eigenverantwortung wahrgenommen werden.

1. Gründe für die Umformung

Waren zu Beginn der Arbeit des Stabilitätspaktes noch der Aufbau von Vertrauen

zwischen den Staaten und die Wiederherstellung der durch die Balkankriege zerstörten Infrastruktur die Aufgaben, auf die der Stabilitätspakt sich konzentrierte, so hat mit den Jahren die Förderung regionaler Kooperation immer mehr an Bedeutung gewonnen. Bestimmte Aufgaben, deren sich auch der Stabilitätspakt angenommen hat, etwa die Bekämpfung organisierter Kriminalität, die Förderung von Handel und Investitionen in der Region, und Maßnahmen des Katastrophenschutzes, können sehr viel besser auf regionaler Ebene wahrgenommen werden, als durch einzelne staatliche Initiativen. Schließlich ist regionale Kooperation auch eine Voraussetzung (und ein Werkzeug) für die langfristig angestrebte Integration der Staaten in die Europäische Union.

2. Der Prozeß der Transformation

Bereits auf dem Treffen des Regionaltisches im Mai 2005 in Sofia war die Idee, den Pakt in eine regional verwaltete Organisationsform zu überführen, vorgebracht und diskutiert worden. Im Mai 2006 einigten sich die Mitglieder des Regionaltisches in Belgrad auf Struktur, Arbeitsweise und Aufgabenbereiche der neuen Organisation.

Dabei ist geplant, den RCC in das System des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP)²⁴ einzubinden. Letzterer ist eine, 1996 ins Leben gerufene, regionale Initiative südosteuropäischer Staaten mit dem zentralen Anliegen, die Integration seiner Mitgliedstaaten in europäische und europäisch-atlantische Kooperationsstrukturen zu fördern. Mitglieder sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Griechenland, Moldawien, Rumänien, Serbien, Montenegro und die Türkei. Im Unterschied zum Stabilitätspakt ist der SEECP eine eigenständige Initiative südosteuropäischer Staaten, in dessen Rahmen die geplante regionale Kooperation bereits stattfindet. Er besitzt allerdings weder Budget noch ein eigenstän-

²¹ Annual Report 2004 - www.stabilitypact.org/about/finalreport.pdf.

²² Annual Report 2005 - www.stabilitypact.org/rt/RT%20Prague-AR2005%20final.pdf.

²³ Annual Report 2004 - www.stabilitypact.org/about/finalreport.pdf.

²⁴ Abkürzung für engl. „South East European Cooperation Process“.

diges Sekretariat, sondern wird mit jährlich wechselndem Vorsitz von seinen Mitgliedstaaten geleitet.²⁵

Am 10. Mai 2007 wurde *Hidajet Bišćević*, bisher Staatssekretär im kroatischen Außenministerium, als erster Generalsekretär des RCC nominiert und bestätigt.²⁶ Sitz des Sekretariats wird Sarajevo, die Hauptstadt Bosnien und Herzegowinas sein. Auf dem Treffen wurde zudem das Statut des RCC verabschiedet.²⁷ Die Mitgliedstaaten des SEECP bestätigten die Entscheidungen des Regional Table auf dem zur selben Zeit stattfindenden Treffen der Staats- und Regierungschefs.²⁸ Um die enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Union auch im Rahmen des RCC weiterzuführen, wird es ein Verbindungsbüro in Brüssel geben.

Wie *Erhard Busek*, Spezialkoordinator des Stabilitätspakt-Treffens der Staats- und Regierungschefs der SEECP am 11. Mai 2007 feststellte, haben die südosteuropäischen Staaten durch ihre Zusammenarbeit zur Gründung des RCC bereits ihre Bereitschaft zu konstruktiver regionaler Kooperation bewiesen.

Ein so hoher Grad der Kooperation zwischen den Ländern der Region wäre vor nur wenigen Jahren undenkbar gewesen, als regionale Initiativen hauptsächlich vom Stabilitätspakt, unter Führung der internationalen Gemeinschaft, entworfen, vorgeschlagen und durchgesetzt wurden.²⁹

²⁵ Seit Mai 2007 hat Bulgarien den Vorsitz inne; Hinweise hierzu unter www.parliament.bg/seecp/?page=presid&lng=en.

²⁶ *Natasa Radic*; Croatian diplomat to lead new Regional Cooperation Council, vgl. www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2007/05/25/feature-02.

²⁷ Vgl. www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf.

²⁸ Dokumente dieses Treffens sind abrufbar unter: www.mvpei.hr/seecp/english.htm.

²⁹ Rede von *Erhard Busek* auf dem zehnten Treffen der Staats- und Regierungschefs des SEECP am 11. Mai 2007 in Zagreb; abrufbar unter www.stabilitypact.org/pages/speeches/detail.asp?y=2007&p=558.

3. Aufgaben und Arbeitsweise des RCC

Als Aufgaben des RCC sind in dessen Statut³⁰ festgelegt: die Aufrechterhaltung gezielter regionaler Kooperation in Südosteuropa durch ein in regionaler Eigenverantwortung verwaltetes und geführtes System; die Zusammenarbeit mit relevanten Arbeitsgruppen und Initiativen, die in spezifischen thematischen Bereichen regionaler Zusammenarbeit aktiv sind; die Förderung europäischer und euroatlantischer Integration; die Beratung des Sekretariats und des Generalsekretärs des RCC. Zudem soll der RCC durch sein Sekretariat dem SEECP Kapazitäten zur Verfügung stellen, und als Forum für die kontinuierliche Mitwirkung der in Südosteuropa arbeitenden internationalen Gebergemeinschaft dienen.

Im Wesentlichen soll sich die Kooperation der südosteuropäischen Staaten im Rahmen des RCC auf folgende Themengebiete erstrecken:

- wirtschaftliche und soziale Entwicklung
- Infrastruktur
- Justiz und innere Angelegenheiten
- Bildung und Forschung
- Sicherheit
- übergreifende parlamentarische Zusammenarbeit

Im Kontext dieser Themengebiete werden zudem Gender Mainstreaming, sozialer Zusammenhalt und die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen.

Mitglieder des RCC sind nach dem Statut alle Mitgliedstaaten des SEECP, die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK), die Europäische Union, und diejenigen Geberländer, internationalen Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen, die aktiv und wesentlich an der Unterstützung regionaler Zusammenarbeit in Südosteu-

³⁰ Vgl. Statut des RCC, abrufbar unter: www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf.

ropa beteiligt sind. Anträge auf Mitgliedschaft bedürfen der Einwilligung der gegenwärtigen Mitglieder.

Die Entscheidungen des RCC werden im Konsensverfahren getroffen. Arbeitssprache auf den Treffen und im Sekretariat ist Englisch. Der Generalsekretär des RCC wird von den Mitgliedstaaten des SEECP vorgeschlagen und muß von den Mitgliedern des RCC bestätigt werden. Seine Amtszeit soll drei Jahre betragen, wobei eine Verlängerung der Amtszeit um zwei Jahre möglich ist.

IV. Kritik

Insgesamt ist die Schaffung der neuen Organisation eine positive Entwicklung, die geeignet scheint, das Erbe des Stabilitätspaktes anzutreten. Insbesondere die nun größere Eigenverantwortung der südosteuropäischen Staaten im Rahmen des RCC erkennt die Fortschritte Südosteuropas auf dem Gebiet der regionalen Zusammenarbeit an und trägt der gewachsenen Stabilität Rechnung. Zudem werden die Nicht-EU-Mitglieder der Region dadurch angehalten, diese Entwicklung fortzuführen und sich damit langfristig auf eine Eingliederung in die EU vorzubereiten.

Daß menschenrechtliche Themen in der neuen Organisation nicht ausdrücklich erwähnt werden, ist dagegen negativ zu bewerten; es ist anzunehmen, daß ihre Durchsetzung und ihr Schutz nur eine untergeordnete Rolle im RCC spielen werden. Zwar tragen regionale Kooperation und die daraus resultierende größere politische Stabilität der Region mittelfristig wohl zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage und zu demokratischeren Strukturen bei. Ohne Zweifel hat Südosteuropa auch auf diesem Gebiet nennenswerte Fortschritte gemacht. Es darf aber nicht vergessen werden, daß die Zeit schlimmster Menschenrechtsverletzungen auf dem Balkan noch nicht so lange her ist. Gerade aus diesem Grunde wäre es wünschenswert, wenn der RCC Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte zu einer seiner Hauptaufgaben machen würde.

Überblick über die von den UN-Vertragsüberwachungsorganen behandelten Individualbeschwerden im Jahr 2007

Gunda Meyer

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Individualbeschwerden, die von den UN-Vertragsüberwachungsorganen – mit Ausnahme des Menschenrechtsausschusses – von August 2006 bis September 2007 behandelt wurden.¹

Alle zitierten Dokumente sind über die Seiten des Büros der Hohen Kommissarin der für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) einsehbar.²

I. CERD

Im Jahr 2007 traf sich der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) vom 19. Februar bis zum 9. März zu seiner 70. Sitzung und vom 30. Juli bis 18. August zu seiner 71. Sitzung.

Auf seiner 71. Sitzung behandelte er gemäß Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung³ drei gegen Dänemark gerichtete Individualbeschwerden. Bei *A.W.R.A.P. ./.* Dänemark⁴ und *P.S.N. ./.*

*Dänemark*⁵ stellte der Ausschuss die Unzulässigkeit fest.

Im dritten Fall *Murat Er ./.* Dänemark⁶ kam der Ausschuss zu dem Ergebnis, daß eine Konventionsverletzung vorliege.

Der Beschwerdeführer *Murat Er*, ein aus der Türkei stammender dänischer Staatsangehöriger, absolvierte an der Copenhagener Technical School eine Ausbildung zum Tischler. Im Rahmen der Ausbildung bestand die Möglichkeit, Praktika in privaten Unternehmen durchzuführen. Zufällig bemerkte *Er* am 8. September 2003 in den Händen eines Lehrers, den Vermerk „not P“ neben dem Namen eines potentiellen Arbeitgebers. Auf *Ers* Frage nach der Bedeutung dieser Notiz, antwortete der Lehrer, „P“ stünde für „perkere“ („Pakis“); dieser Arbeitgeber hatte die Schule angewiesen, ihm keine pakistanischen oder türkischen Praktikanten zuzuteilen. Noch am selben Tag beschwerte sich *Er* bei der Schulaufsicht (school inspector) darüber, daß die Schule mit Arbeitgebern zusammenarbeite, die Praktikanten einer bestimmten Ethnie nicht akzeptierten. Auf diese Beschwerde erhielt er die Antwort, daß die Schule solchen Wünschen von Arbeitgebern nicht entgegenkomme und keine Fälle bekannt seien, wo dies geschehen sei. Am 10. September 2007 reichte *Er* Beschwerde bei der Schulbehörde (school management board) ein. Er behauptet, seit diesem Zeitpunkt von Schulpersonal und Mitschülern schlecht behandelt worden zu

¹ Zur Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahr 2006 siehe *Bernhard Schüfer*, Überblick über die Arbeit der UN-Vertragsüberwachungsorgane im Jahre 2006 in: MRM 2006, S. 261-280.

² Siehe www.ohchr.org (alle Internetquellen zuletzt besucht am 16. Oktober 2007).

³ Vom 21. Dezember 1965, BGBl. 1969 II S. 962. Zum Ratifikationsstand siehe www.ohchr.org/english/bodies/ratification/2.htm.

⁴ UN-Dok. CERD/C/71/D/37/2006 vom 8. August 2007.

⁵ UN-Dok. CERD/C/71/D/36/2006 vom 8. August 2007.

⁶ UN-Dok. CERD/C/71/D/40/2007 vom 8. August 2007.

sein, er erhielt keine Hilfe bei der Anfertigung von Zeichnungen und wurde für Projekte eingeteilt, die er normalerweise nicht erwartet hätte, in der Schule ausführen zu müssen. Bei einem Praktikum erfuhr *Er* von einem Mitarbeiter, daß die Schule den Betrieb gefragt habe, ob sie einen „Schwarzen“ akzeptieren würden. Die diskriminierende Behandlung, der er in der Schule zuteil wurde, führte dazu, daß er seine Ausbildung abbrach, stationär mit Antidepressiva behandelt werden mußte und anfangs als Haushaltshilfe zu arbeiten.

Er kontaktierte das unabhängige Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination (DaCoRD), das in seinem Namen Beschwerde bei dem Complaints Committee on Ethnic Equal Treatment einlegte, mit der Begründung, die Praxis der Schule, den Wünschen der Arbeitgeber, nur dänischstämmige Praktikanten zu schicken, nachzukommen, stelle eine direkte Diskriminierung dar.

Das Complaints Committee stellte fest, daß zwar ein Mitarbeiter der Schule Sektion 3 des Danish Act on Ethnic Equal Treatment verletzt habe, nicht jedoch die Schule als solche. Nach Meinung des Committees wurde Sektion 8 dieses Gesetzes nicht verletzt (Verbot von Repressalien als Reaktion auf Beschwerden, die auf die Durchsetzung von Gleichbehandlung gerichtet sind). Allerdings fehle dem Ausschuss die Kompetenz zur Zeugenbefragung, weshalb der Fall vor die dänischen Gerichte gebracht werden solle.

In dem daraufhin angestregten Zivilprozeß sah das Gericht es als erwiesen an, daß weder die Schule noch ihr Personal den diskriminierenden Wünschen der Arbeitgeber entgegenkommen wollte. Außerdem wurde festgestellt, daß *Er* nicht am 8. September 2003 an eine Firma vermittelt werden sollte, da er einen Test nicht bestanden hatte und zu diesem Zeitpunkt einen Eignungstest durchführen mußte. Daher unterlag er keiner unterschiedlichen Behandlung aufgrund seiner ethnischen Herkunft.

Der Beschwerdeführer legte Berufung ein. Im Berufungsprozeß sagte ein Mitarbeiter

der Schule, daß Schüler nichtdänischer Herkunft nicht an einen Betrieb vermittelt worden seien, weil Schüler dort schlecht behandelt worden seien. Der Beschwerdeführer habe keine Repressalien aufgrund seiner Beschwerde erfahren, sondern aufgrund seiner nicht ausreichenden Qualifizierung. Das Berufungsgericht bestätigte das erstinstanzliche Urteil.⁷

Daraufhin legte *Er* Beschwerde vor dem CERD wegen der Verletzung von Art. 2 § 1 (d), Art. 5 (e) (v) und Art. 6 CERD ein. *Er* führte an, daß ihm als Folge der diskriminierenden Praxis der Schule nicht die gleichen Ausbildungs- und Übungsmöglichkeiten wie den anderen Studenten zukämen und ihm hiergegen keine Rechtsmittel zur Verfügung stünden. Die dänische Gesetzgebung stelle Opfern von auf der Ethnie basierenden Diskriminierungen keinen effektiven Schutz zur Verfügung und werde von dänischen Gerichten nicht im Einklang mit der Konvention ausgelegt.⁸

Dänemark hält die Beschwerde *ratione personae* für unzulässig, da *Er* kein Opfer im Sinne von Art. 14 CERD sei. Hierzu wird die Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses zu Art. 1 des ersten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) herangezogen, wonach ein Beschwerdeführer zeigen müsse, daß ein Tun oder Unterlassen eines Vertragsstaates ihn direkt in dem Genuß eines ihm zustehenden Rechts verletzt habe oder daß eine solche Verletzung bevorstehe. Der Beschwerdeführer sei aber nicht von der angeführten Diskriminierung betroffen und habe daher kein rechtliches Interesse.⁹

Hierzu entgegnete der Beschwerdeführer, daß, wenn ein Praktikumsplatz für „Dänen“ vorgesehen sei, sich die Anzahl der Praktikumsplätze für Personen nichtdäni-

⁷ Zum Sachverhalt vgl. ebd., Nr. 2.1-2.7.

⁸ Vgl. ebd., Nr. 3.1ff.

⁹ Vgl. ebd., Nr. 4.1-4.3.

scher Herkunft reduziere, was zu einer De-facto-Diskriminierung führe.¹⁰

Der Ausschuß führt diesbezüglich aus, die Existenz einer vermeintlichen diskriminierenden Praxis der Schule, die darin besteht, den Wünschen von Arbeitgebern, nicht ethnische Dänen von Praktika auszuschließen, nachzukommen, reiche als Begründung aus, um alle nichtethnischen dänischen Studenten der Schule als potentielle Opfer dieser Praxis zu betrachten, unabhängig davon, ob sie nach den Regeln der Schule für ein Praktikum in Betracht kommen. Schon die Tatsache, daß eine solche Praxis existiere, reiche für die Annahme aus, daß alle Studenten nichtdänischer Herkunft, die im Laufe ihrer Ausbildung ein Praktikum durchführen werden, als potentielle Opfer nach Art. 14 CERD betrachtet werden können. Damit gehöre der Beschwerdeführer zu einer Gruppe potentieller Opfer. Die Beschwerde ist nicht unzulässig *ratione personae*.¹¹

Dänemark hält die Beschwerde auch für unbegründet, da der dem Beschwerdeführer gewährte Schutz und die verfügbaren Rechtsmittel den Anforderungen der Konvention genügen. Außerdem sei es nicht die Aufgabe des Ausschusses, abstrakt über die Vereinbarkeit des Rechts eines Mitgliedstaates mit der Konvention zu entscheiden, sondern festzustellen, ob konkret eine Konventionsverletzung vorliegt. Aus Art. 2 § 1 (d) CERD lasse sich nur ein allgemeines Prinzip herleiten, das dem Staat keine konkreten Verpflichtungen auferlege, sondern den Staaten einen Beurteilungsspielraum lasse. Art. 5 (e) (v) CERD verpflichte die Staaten zwar in konkreterer Weise auf Gleichheit vor dem Gesetz in bezug auf Erziehung und Ausbildung. Auch hier komme den Mitgliedstaaten aber ein Beurteilungsspielraum zu. *Ers* Vorbringen, die dänischen Gerichte würden dänisches Recht nicht im Einklang mit der Konvention interpretieren, sei ein allgemeiner Einwand, der keinen Bezug zum

Fall des Beschwerdeführers aufweise; es sei auch nicht die Aufgabe des Ausschusses, die Interpretation dänischen Rechts durch dänische Gerichte zu prüfen.¹²

Er entgegnet, die Tatsache, daß ein Lehrer der Schule zugegeben habe, keine Studenten nichtdänischer Herkunft an ein Unternehmen zu schicken, zeige, daß das Prinzip der gleichen Behandlung verletzt wurde.¹³

Der Ausschuß stimmt Dänemark insoweit zu, als daß es nicht seine Aufgabe sei, abstrakte Entscheidungen über die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit der Konvention zu treffen oder die Auslegung nationalen Rechts durch nationale Gerichte zu überprüfen, außer bei offenkundig willkürlichen Entscheidungen oder bei Rechtsverweigerung (*denial of justice*).¹⁴

Daß allerdings ein Lehrer zugegeben habe, die Schule komme den Wünschen von Arbeitgebern nach, keine Praktikanten nichtdänischer Herkunft zu schicken, stelle eine De-facto-Diskriminierung aller nichtethnisch dänischen Studenten, einschließlich des Beschwerdeführers dar. Die Angabe der Schule, *Er* sei aus fachlichen Gründen nicht vermittelt worden, schließt nicht aus, daß ihm die Möglichkeit eines Praktikums in diesem Unternehmen wegen seiner ethnischen Herkunft auf jeden Fall verwehrt geblieben wäre. In der Tat seien seine Chancen, einen Praktikumsplatz zu erhalten, wegen seiner ethnischen Herkunft geringer als die anderer Studenten. Dieses stelle einen Akt von Rassendiskriminierung und eine Verletzung des Rechts von *Er* aus Art. 5 § (e) (v) der Konvention dar. Beide gerichtlichen Instanzen hätten ihre Entscheidungen darauf gestützt, daß *Er* für ein Praktikum aus fachlichen Gründen und nicht aufgrund der diskriminierenden Praxis nicht in Frage kam. Dies entbinde den Mitgliedstaat aber nicht davon, zu untersuchen, ob der Vermerk „not P“, der von einem Lehrer als Zeichen für den Ausschluß

¹⁰ Vgl. ebd., Nr. 5.1.

¹¹ Vgl. ebd., Nr. 6.1ff.

¹² Vgl. ebd., Nr. 4.4ff.

¹³ Vgl. ebd., Nr. 5.2.

¹⁴ Vgl. ebd., Nr. 7.2.

bestimmter Schüler anerkannt wurde, eine Rassendiskriminierung darstelle. Daß Dänemark keine solchen Untersuchungen unternahm, stellt ein Verletzung der Art. 2 § (d) und Art. 6 der Konvention dar.¹⁵

II. CEDAW

Art. 1-7 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau¹⁶ räumen dem Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau die Befugnis ein, Individualbeschwerden entgegenzunehmen und zu prüfen. Seit August 2006 befaßte sich der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau nur mit einer Individualbeschwerde. Auf seiner 37. Sitzung, die vom 15. Januar bis zum 2. Februar 2007 stattfand, behandelte er die Individualbeschwerde von *Constance Ragan Salgado*.¹⁷

Die Beschwerdeführerin wurde 1927 in Großbritannien geboren. Seit 1954 lebt sie in Kolumbien, wo 1954 auch ihr ältester Sohn *Alvaro John Salgado* als Sohn eines kolumbianischen Vaters geboren wurde. Frau *Ragan Salgado* stellte für ihren Sohn einen Antrag auf Verleihung der britischen Staatsbürgerschaft. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, daß sich die britische Staatsbürgerschaft durch die väterliche Seite vererbe und *Alvaro John Salgado* als Sohn eines kolumbianischen Vaters somit nicht die britische Staatsbürgerschaft erwerben könne.

Durch das britische Staatsangehörigkeitsgesetz von 1981 wurde das bisherige Staatsangehörigkeitsrecht dahingehend ergänzt, daß Männern und Frauen gleiche Rechte bezüglich der Staatsangehörigkeit ihrer unter achtzehnjährigen Kinder zuerkannt wurden. Daraufhin wurde *Ragan Salgado* mitgeteilt, daß ihr Sohn auch nach dieser Änderung die Voraussetzungen für die britische Staatsbürgerschaft nicht erfüllte. Gegen diese Entscheidung protestierte die Beschwerdeführerin in einem Brief an den britischen Konsul und an das britische Innenministerium, in dem sie geltend machte, daß ihr Sohn keiner Altersgrenze unterliegen würde, hätte er die britische Staatsbürgerschaft durch einen britischen Vater anstatt durch sie beansprucht.

2002 kam es zu einer erneuten Reform des britischen Staatsangehörigkeitsrechts, wonach im Ausland zwischen dem 7. Februar 1961 und dem 1. Januar 1983 geborenen Kindern britischer Mütter unter bestimmten Voraussetzungen die britische Staatsbürgerschaft verliehen werden kann. Das britische Konsulat in Bogota teilte der Beschwerdeführerin mit, daß ihrem ältesten Sohn, da er vor dem Stichtag geboren wurde, auch nach der neuen Rechtslage nicht die britische Staatsbürgerschaft verliehen werden könne.¹⁸

Daraufhin legte die Beschwerdeführerin mit der Begründung, sie sei aufgrund des britischen Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1948 Opfer einer auf ihrem Geschlecht beruhenden Diskriminierung geworden, Beschwerde vor dem CEDAW-Ausschuß ein. Sie rügt die Verletzung von Art. 9 Abs. 2 CEDAW und lenkt die Aufmerksamkeit des Ausschusses auf die Definition der Diskriminierung in Art. 1 CEDAW und die Verpflichtung der Staaten aus Art. 2 f) CEDAW, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um bestehende diskriminierende Gesetze aufzuheben. Das Gesetz von 1948 sei diskriminierend, da es den Erwerb der britischen Staatsbürgerschaft durch einen britischen Vater, nicht aber durch eine bri-

¹⁵ Vgl. ebd., Nr. 7.3ff.

¹⁶ Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, BGBl. 1985 II S. 648. Zu den Vertragsparteien im einzelnen siehe www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6. Oktober 1999, BGBl. II 2001 S. 1238. Zu den Vertragsparteien im einzelnen siehe www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/sigop.htm.

¹⁷ UN-Dok. CEDAW/C/37/D/11/2006 vom 22. Januar 2007.

¹⁸ Zum Sachverhalt vgl. ebd., Nr. 2.1-2.4.

tische Mutter ermögliche. Die Diskriminierung sei auch kontinuierlich, da sie weder durch das Gesetz von 1981, noch durch das Gesetz von 2002 beseitigt wurde und ihr Sohn aufgrund seines Geburtsdatums immer noch nicht das Recht habe, die britische Staatsangehörigkeit zu erwerben. Die Diskriminierung von Frauen sei also durch die Gesetzgebung nur teilweise beseitigt worden, da das Gesetz von 2002 britische Mütter diskriminiere, deren Kinder von ausländischen Vätern vor 1961 im Ausland geboren wurden. Alle Versuche der Beschwerdeführerin, die britische Staatsangehörigkeit für ihren ältesten Sohn zu erhalten, waren ohne Erfolg.¹⁹

Großbritannien hält die Beschwerde aus mehreren Gründen für unzulässig.²⁰ Es habe das CEDAW-Übereinkommen erst 1986 ratifiziert und erst 2004 die Zuständigkeit des Ausschusses für die Untersuchung von Individualbeschwerden nach dem CEDAW-Fakultativprotokoll anerkannt. Die Anfrage, die *Ragan Salgado* 1954 beim britischen Konsulat gestellt hatte, konnte nach dem Recht, das zu dieser Zeit in Kraft war, keinen Erfolg haben.

Ragan Salgado hätte auch alle ihr zur Verfügung stehenden Wege ausschöpfen müssen. Dazu gehören die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsweges als auch die Anfechtung der Entscheidung nach Sektion 7 des Gesetzes von 1948 mit der Begründung, daß die Entscheidung unangemessen war. Auch hätte sie sich auf die EMRK berufen können. Außerdem sah das britische Recht andere Wege vor, um die britische Staatsangehörigkeit zu erhalten.

Die Mitteilung sei auch *ratione temporis* unzulässig. Weder das Gesetz von 1981 noch das Gesetz von 2002 sehen unterschiedliche Bestimmungen für Männer und Frauen vor. Die Beschwerde könne sich daher nach der Auffassung Großbritanniens nur gegen die Bestimmung des briti-

schen Gesetzes von 1948 richten. Dieses trat in Kraft, bevor Großbritannien das CEDAW-Übereinkommen ratifizierte und dem Fakultativprotokoll beitrug. Art. 9 Abs. 2 CEDAW gewähre Frauen im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit ihrer Kinder die gleichen Rechte wie Männern. Mit Eintritt der Volljährigkeit ihres Sohnes sei *Ragan Salgado* daher nicht mehr „Opfer“ der Versagung der Staatsangehörigkeit für ihren ältesten Sohn.

Darüber hinaus sei die Mitteilung auch aus dem Grund unzulässig, daß sie offensichtlich unbegründet sei. Großbritannien habe als Vorbehalt zu Art. 9 CEDAW formuliert, daß die Akzeptanz von Art. 9 CEDAW bestehende Übergangsvorschriften nicht außer Kraft setzen solle.

Die Beschwerdeführerin entgegnet, daß die Beschwerde zulässig sei,²¹ da die den Inhalt der Beschwerde bildenden Fakten nach Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für Großbritannien fort dauerten. Bei der zweiten Lesung des Nationalitäts-, Immigrations- und Asylgesetzes 2006 wurde der Änderungsantrag Nr. 67, der auch ihren Fall berücksichtigte, abgelehnt. Dies zeige, daß die Diskriminierung fortbestehe. Die „Übergangsbestimmungen“ hätten mehr als zwanzig Jahre gegolten. Durch das Gesetz von 1981 sei eine neue Diskriminierung von Müttern, deren Kinder vor 1961 geboren wurden im Verhältnis zu Müttern, deren Kinder nach 1961 geboren wurden, geschaffen worden.

Die derzeitige Rechtslage sei ungerecht, da nicht wenigstens für noch lebende Betroffene die Möglichkeit der Rückwirkung bestehe. Eine unterschiedliche Betrachtungsweise könne nur durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt werden, dessen Vorliegen fraglich sei. Es sei die Pflicht einer Regierung, bestehende Diskriminierungen zu beseitigen, soweit dies möglich ist, vor allem, wenn sie durch internationale Konventionen hierzu verpflichtet ist. Eine Mutter habe das grundlegende Recht, ihre Na-

¹⁹ Vgl. ebd., Nr. 3.1-3.3.

²⁰ Zu den Argumenten Großbritanniens vgl. ebd., Nr. 4.1-4.19 und 6.1-6.5.

²¹ Zu den Argumenten *Ragan Salgado*s vgl. ebd., Nr. 5.1-5.8 und 7.1-7.5.

tionalität in gleicher Weise an ihr Kind weiterzugeben wie Männer und andere Mütter. Dabei spiele es keine Rolle, ob das Kind minderjährig oder volljährig sei.

Außerdem habe sie alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft. Ihre Beschwerde wurde sogar in einer Debatte des House of Lords behandelt und abgelehnt. Sie führte an, daß es für sie in ihrem fortgeschrittenen Alter eine unmögliche Aufgabe darstellen würde, einen Parlamentsbeschluß anzufechten. Großbritannien löse das Unrecht allein dadurch, indem es abwarte, bis alle Betroffenen gestorben seien, anstatt das „Überbleibsel mittelalterlichen Rechts“ zu beseitigen.

Der Ausschuß kam zu dem Ergebnis, daß die Individualbeschwerde aus zwei Gründen unzulässig sei.²² Zum einen sei nach Art. 4 Abs. 2 e) des Fakultativprotokolls zum CEDAW-Übereinkommen eine Mitteilung unzulässig, wenn sich die der Mitteilung zugrunde liegenden Tatsachen vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben. Die der Mitteilung zugrunde liegende behauptete Diskriminierung lag im Jahr 1954, als der Sohn von *Ragan Salgado* geboren wurde, und endete mit dem Eintritt der Volljährigkeit ihres Sohnes im Jahr 1972. Generell fand die behauptete Diskriminierung von *Ragan Salgado* und anderen Frauen 1979 mit der neuen Regierungspolitik ein Ende. Damit ist die Mitteilung nach Art. 4 Abs. 2 e) des Fakultativprotokolls zum CEDAW-Übereinkommen unzulässig.

Die Unzulässigkeit ergebe sich auch aus Art. 4 Abs. 1 Fakultativprotokoll zum CEDAW-Übereinkommen. *Ragan Salgado* habe nie einen Antrag auf Erteilung der britischen Staatsbürgerschaft für ihren Sohn nach Sektion 7 (1) des Gesetzes von 1948 gestellt. Hätte sie dies getan, hätte sie einen ablehnenden Bescheid im Wege einer Revision beim High Court anfechten können. Damit habe die Beschwerdeführerin der Voraussetzung, daß gegen die Verlet-

zung zunächst der innerstaatliche Rechtsweg zu beschreiten sei, nicht genügt.

III. CAT

Auf seiner 37. Sitzung vom 6. bis 24. November 2006 und seiner 38. Sitzung vom 30. April bis 18. Mai 2007 befaßte der nach Art. 17 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe²³ errichtete Ausschuß gegen Folter sich nach Art. 22 CAT mit insgesamt 19 Individualbeschwerden. Diese richteten sich in sieben Fällen gegen Schweden, in fünf Fällen gegen die Schweiz, in drei Fällen gegen Kanada, in zwei Fällen gegen Norwegen sowie in je einem Fall gegen Frankreich und Aserbaidschan. In allen Fällen ging es um eine Verletzung des Verbots der Abschiebung bei drohender Folter nach Art. 3 CAT. In zwei Fällen erklärte der Ausschuß die Beschwerde für unzulässig.²⁴ In elf Fällen lag keine Konventionsverletzung vor²⁵

²³ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 247. Zum Ratifikationsstand siehe www.ohchr.org/english/bodies/ratification/9.htm.

²⁴ R.S.A.N././ *Kanada*, UN-Dok. CAT/C/37/D/284/2006 vom 21. November 2006 und H.S.T. ././ *Norwegen*, UN-Dok. CAT/C/37/D/288/2006 vom 1. Dezember 2006.

²⁵ A.A.C. ././ *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/37/D/227/2003 vom 14. Dezember 2006; S.P.A. ././ *Kanada*, UN-Dok. CAR/C/37/D/282/2005 vom 6. Dezember 2006; A.H././ *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/37/D/265/2005 vom 30. November 2006; N.Z.S. ././ *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/37/D/277/2005 vom 29. November 2006; M.R.A. ././ *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/37/D/286/2006 vom 22. November 2006; M.N. ././ *Schweiz*, UN-Dok. CAT/C/37/D/259/2004 vom 22. November 2006; A.A. ././ *Schweiz*, UN-Dok. CAT/C/37/D/251/2004 vom 20. November 2006; E.R.K. und Y.K. ././ *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/38/D/270&271/2005 vom 2. Mai 2007; E.V.I. ././ *Schweden*, UN-Dok. CAT/C/38/D/296/2006 vom 2. Mai 2007; A.A. ././ *Schweiz*, UN-Dok. CAT/C/38/D/268/2005 vom 11. Mai 2007; C.A.R.M. ././ *Kanada*, UN-Dok. CAT/C/38/D/298/2006 vom 24. Mai 2007.

²² Vgl. ebd., Nr. 8.1ff.

und in sechs Fällen stellte er eine Konventionsverletzung fest.

Eine Verletzung von Art. 3 CAT stellte der Ausschuß in *V.R. ./ Schweiz*²⁶, *C.T. and K.M. ./ Schweden*,²⁷ *Gamal El Rgeig ./ Schweiz*²⁸ fest; eine Verletzung von Art. 22 lag bei *Nadeem Ahmad Dar ./ Norwegen*²⁹ vor.

Zu einer Verletzung von Art. 3 und Art. 22 CAT kam der Ausschuß in *Elif Pelit ./ Aserbaidschan*³⁰ und *Adel Tebourski ./ France*.³¹

Der Beschwerdeführer des letzten Falles, *Adel Tebourski*, kam 1985 aus Tunesien zum Studium nach Belgien. Seit 1995 ist er mit einer Französin verheiratet und besitzt seit 2000 neben der tunesischen auch die französische Staatsbürgerschaft.

Im November 2001 wurde *Tebourski* in Frankreich infolge des am 9. September 2001 in Afghanistan verübten Mordes an *Ahmed Shah Massoud* festgenommen. *Massoud*, Chef der Kräfte der Nordallianz, war von *Abdessatar Dahmane* und *Bouraoui El Ouaer* umgebracht worden. *Tebourski* wurde beschuldigt, seinen Freund *Dahmane* unterstützt zu haben, indem er durch die Herstellung von falschen Ausweisen und Visa die Ausreise von Freiwilligen nach Pakistan und Afghanistan organisierte. *Tebourski* bestritt, die Pläne seines Freundes gekannt zu haben. 2005 wurde *Tebourski* wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung bezogen auf ein terroristisches Vorhaben zu einer Haftstrafe von sechs Jahren und einer fünfjährigen Aberkennung seiner Bürger-, Staatsbürger- und Familienrechte verurteilt. Im Juni 2006 wurde ihm die

französische Staatsbürgerschaft entzogen und eine Ausweisungsverfügung erlassen, die mit der zwingenden Notwendigkeit für die Sicherheit des Staates und der Öffentlichkeit begründet wurde.

Am 7. August 2006 wurde *Tebourski* ausgewiesen. Ein am 25. Juli 2006 in Frankreich gestellter Asylantrag und ein bei Gericht eingereichter Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung des Beschwerdeführers waren abgelehnt worden. Gegen die Ablehnung des Asylantrags legte *Tebourski* Rechtsmittel ein. Diese wurden im Oktober 2006 von der Kommission für Rechtsmittel von Flüchtlingen abgewiesen, da dem Beschwerdeführer wegen der Schwere der von ihm begangenen Verbrechen gemäß Art. 1 (F) des Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen kein Flüchtlingsstatus zukomme. Allerdings merkte die Kommission an, daß der Beschwerdeführer Grund zu der Annahme habe, daß er bei seiner Rückkehr nach Tunesien für die Delikte, aufgrund derer er schon verurteilt wurde, noch einmal zur Verantwortung gezogen werden würde. Außerdem sei er nach seiner Auslieferung nach Tunesien dort zwar nicht in Gewahrsam genommen, aber unter Polizeiüberwachung gestellt worden, was darauf hindeute, daß die tunesischen Behörden wegen des großen internationalen Interesses ihre wahren Absichten verschleierten.³²

In seiner Beschwerde führt *Tebourski* eine Verletzung von Art. 3 CAT an, wobei er auf das tunesische Strafgesetzbuch, das Militärgesetzbuch (*code militaire des plaidoiries et sanctions*) und das Anti-Terror-Gesetz vom 10. Dezember 2003 verweist, die Bestrafungen für außerhalb des tunesischen Staatsgebiets begangene Straftaten vorsehen. Seine Verurteilung in Frankreich sei in Tunesien aufgrund zahlreicher Presseberichte bekannt. Er machte geltend, daß er wegen derselben Taten, für die er bereits in Frankreich eine Strafe verbüßt hatte, noch einmal verurteilt und inhaftiert werden würde. Mehrere aufgrund des Militär-

²⁶ UN-Dok. CAT/C/37/D/262/2005 vom 22. Januar 2007.

²⁷ UN-Dok. CAT/C/37/D/279/2005 vom 22. Januar 2007.

²⁸ UN-Dok. CAT/C/37/D/280/2005 vom 22. Januar 2007.

²⁹ UN-Dok. CAT/C/38/D/249/2004 vom 16. Mai 2007.

³⁰ UN-Dok. CAT/C/38/D/281/2005 vom 29. Mai 2007.

³¹ UN-Dok. CAT/C/38/D/300/2006 vom 11. Mai 2007.

³² Zum Sachverhalt vgl. ebd., Nr. 2.1-2.5.

gesetzbuches oder der Anti-Terror-Gesetzgebung verurteilte Personen seien nach ihrer Auslieferung an Tunesien schweren Mißhandlungen ausgesetzt worden. Wegen terroristischer Aktivitäten Verdächtige würden regelmäßig gefoltert, um Geständnisse zu erlangen. Außerdem seien die Haftbedingungen in Tunesien unmenschlich und erniedrigend.³³

Frankreich hält der Beschwerde entgegen, daß sie unzulässig sei, da *Tebourski* gegen die richterliche Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Verfügung keine Berufung eingelegt habe. Außerdem seien vor dem Verwaltungsgericht Paris noch Verfahren anhängig, so daß der Beschwerdeführer den innerstaatlichen Rechtsweg nicht ausgeschöpft habe.³⁴

Diesbezüglich stellt der Ausschuß fest, daß die Einlegung eines Rechtsmittels nach Vollzug der Maßnahme, die verhindert werden sollte, gegenstandslos sei, da der irreparable Nachteil bei einem Obsiegen im Prozeß nicht mehr verhindert werden könne. Damit der innerstaatliche Rechtsweg effektiv sei, müsse dem Rechtsschutzsuchenden vor dem Vollzugsakt eine angemessene Frist für die Rechtswegerschöpfung zuerkannt werden. Der Entzug der französischen Staatsbürgerschaft machte *Tebourski* zum Illegalen, der ausgewiesen werde konnte. Nach der Ausweisung wurde jedes ihm noch zur Verfügung stehende Rechtsmittel wirkungslos. Folglich sei die Beschwerde zulässig.³⁵

Frankreich hält die Beschwerde auch für unbegründet.³⁶ *Tebourski* habe keinen unwiderlegbaren Beweis für seine Behauptungen geliefert. Während des Verfahrens, das Tunesien als Zielland der Ausweisung bestimmte, habe er keine Punkte bezüglich seiner persönlichen Sicherheit geltend gemacht, die die französischen Behörden hätten berücksichtigen können. Zudem habe

er kein Beweismaterial für die Befürwortung seines Asylantrags geliefert. Die französischen Behörden hätten die Situation, den Bedingungen des Ausschusses entsprechend, einer sorgfältigen und ausgeglichene Prüfung unterzogen.

Außerdem wird eine Entscheidung des Pariser Verwaltungsgerichts herangezogen. Danach stelle allein die Tatsache, daß die Taten, aufgrund derer *Tebourski* in Frankreich verurteilt wurde, nach dem tunesischen Gesetz von 2003 geeignet seien, weitere Verfolgungen gegen ihn zu rechtfertigen, keine unmenschliche und erniedrigende Behandlung dar, solange er nicht zeige, daß die ihn erwartenden Haftbedingungen eine solche darstellten oder ihm die Todesstrafe drohe. Ein Aufschub der Ausweisung sei unter Beachtung der sich aus den umstürzlerischen Aktivitäten ergebenden extremen Gefährlichkeit des Beschwerdeführers nicht gerechtfertigt, solange er nicht den ernsthaften Charakter der angeführten Bedrohungen beweise. Der Ausgleich zwischen der Sicherheit des Staates und den sich aus der Konvention ergebenden Garantien sei beachtet worden. Darüber hinaus komme Frankreich grundsätzlich den Aufforderungen des Ausschusses auf Verfahrensaussetzung trotz mangelnder Rechtsverbindlichkeit von Art. 108 der Geschäftsordnung des Ausschusses nach. Sind diese allerdings offensichtlich unbegründet, habe es die Verantwortung, nachdem es sich vergewissert habe, daß keine Individualinteressen betroffen sind, mit der Ausweisung fortzufahren. *Tebourski* habe nie einen anderen Staat vorgeschlagen, in den er hätte ausgewiesen werden können. Obwohl keine diesbezügliche Verpflichtung bestünde, habe Frankreich auf diplomatischem Wege Informationen über die Lebensumstände *Tebourskis* nach seiner Ausweisung eingeholt.

Der Beschwerdeführer setzt dem entgegen, daß die Einlegung von Rechtsmitteln nach erfolgter Ausweisung nutzlos sei. Die Kommission für Rechtsmittel von Flüchtlingen habe bestätigt, daß die Angst vor Verfolgungen berechtigt sei. Außerdem habe er den französischen Behörden eine

³³ Vgl. ebd., Nr. 3.1-3.3.

³⁴ Vgl. ebd., Nr. 4.1.

³⁵ Vgl. ebd., Nr. 7.1-7.4.

³⁶ Vgl. ebd., Nr. 4.2-4.5 und 6.1-6.3.

ausreichende Anzahl von Gründen geliefert, die geeignet seien, einen ernsthaften Zweifel über die Legalität der Ausweisungsentscheidung zu begründen. Bezüglich des Einwands, daß die ihn erwartenden Gefahren nicht erwiesen seien, entgegnet er, daß er zwar nicht festgenommen worden sei, aber unter ständiger Überwachung und Beschattung stehe. Seine persönliche Habe sei einbehalten worden und er habe immer noch keine tunesischen Papiere erhalten. Er habe erfahren, daß Polizeibeamte die Anweisung erhalten hätten, ihn in den kommenden Wochen wegen des großen Medieninteresses nicht zu verhaften.³⁷

Bei der Betrachtung der Begründetheit³⁸ betont der Ausschuß, daß er sich für die Frage, ob eine Verletzung von Art. 3 CAT vorliege, darauf zu konzentrieren habe, welche Informationen Frankreich zum Zeitpunkt der Ausweisung hatte oder hätte haben müssen. Es sei das Ziel von Art. 3 CAT, unabhängig von der Person und ihrer sozialen Gefährlichkeit, zu verhindern, daß jemand durch seine Abschiebung dem Risiko der Folter ausgesetzt werde. Art. 3 CAT biete einen absoluten Schutz für jede Person, die sich auf dem Staatsgebiet eines Staates befindet, der die Erklärung unter Art. 22 CAT abgegeben hat.

Sobald eine Person die Gefahr der Folter gemäß Art. 3 CAT geltend macht, ist es einem Vertragsstaat des CAT-Übereinkommens nicht mehr gestattet, mit dem Abschiebungsverfahren fortzufahren. Indem Frankreich Tunesien als Zielland bestimmte, obwohl der Beschwerdeführer ausdrücklich darum gebeten hatte, in einen anderen Staat abgeschoben zu werden, hat es die allgemein übliche Praxis nicht beachtet, wonach im Einvernehmen mit dem Beschwerdeführer, dem Hochkommissariat für Flüchtlinge und einem dritten Staat, der den Beschwerdeführer aufnehmen würde, eine Lösung gesucht wird. Außerdem stellt der Ausschuß fest, daß die Geschäftsord-

nung des Ausschusses gemäß Art. 18 CAT untrennbar mit der Konvention verbunden ist und Art. 108 der Geschäftsordnung den Art. 3 und Art. 22 CAT praktische Bedeutung verleihen soll. Folglich habe Frankreich durch die Umstände und Gründe der Ausweisung, durch die der Ausschuß vor vollendete Tatsachen gestellt wurde, nicht nur gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen, der von Vertragsparteien grundsätzlich zu beachten sei, sondern auch seine Verpflichtungen aus Art. 3 und Art. 22 CAT verkannt. Damit kommt der Ausschuß zu dem Ergebnis, daß Frankreich durch die Ausweisung *Tebourskis* nach Tunesien Art. 3 und Art. 22 der Konvention verletzt hat.

IV. CESCRC und CRC

Vor dem Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und dem Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC) gibt es bislang kein Individualbeschwerdeverfahren.

V. CMW

Die Konvention zum Schutze aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (CMW) sieht ein Individualbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuß vor. Dieses wird in Kraft treten, wenn zehn Staaten eine diesbezügliche Erklärung (Art. 77 Abs. 8 CMW) abgegeben haben.

³⁷ Vgl. ebd., Nr. 5.1-5.3.

³⁸ Vgl. ebd., Nr. 8.1-8.10.

Bericht über die Sitzungen des Menschenrechtsrates 2007

Gunda Meyer

Inhaltsübersicht

I. Reguläre Sitzungen

II. Fünfte Sondersitzung

Der vorliegende Bericht setzt die Berichterstattung über die Sitzungen des Menschenrechtsrates in MRM 3/2006 und 2/2007 fort.¹

I. Reguläre Sitzungen

1. Vierte reguläre Sitzung

Die vierte reguläre Sitzung des Menschenrechtsrates fand vom 12. bis zum 30. März 2007 statt. Es wurden zehn Resolutionen und fünf Entscheidungen verabschiedet.

Der Rat verabschiedete eine Resolution zur Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte,² in der er alle Staaten dazu aufrief, diesen Rechten volle Geltung zu verschaffen.

In einem Follow-up zu seinen beiden Resolutionen S-1/1 und S-3/1³ beschäftigte sich der Menschenrechtsrat erneut mit der Menschenrechtssituation in den besetzten palä-

stinensischen Gebieten. Mit Bedauern stellte er fest, daß Israel beide Resolutionen nicht umgesetzt und die Ausführung der dringenden Tatsachenermittlungsmission ("Urgent fact-finding mission") verhindert habe und rief zur Umsetzung der Resolutionen auf.⁴

In Umsetzung von Ziffer 6 der Resolution 60/251 der Generalversammlung⁵ führte der Rat die Überarbeitung der Mandate, Mechanismen, Funktionen und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission fort.⁶ In diesem Zusammenhang hörte er die Berichte der beiden "Intergovernmental working groups" zur „universellen regelmäßigen Überprüfung“ (universal periodic review, UPR) und zur Überprüfung seiner Mandate. Auch hörte der Rat den Jahresbericht der Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

In einer Resolution über das Recht auf Entwicklung⁷ entschied der Rat, zu gewährleisten, daß sein Programm nachhaltige Entwicklung und die Errungenschaften der Millenniumsentwicklungsziele fördert und voranbringt. In dieser Hinsicht entschied er, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen, das dazu führen wird, das Recht auf Entwicklung, gemäß §§ 5 und 10 von Wiener Erklärung und Aktionsprogramm auf die gleiche Stufe wie andere Menschenrechte und Grundfreiheiten zu heben. Auch in seiner Resolution zur Globalisierung und ihrer Auswirkung auf den vollen

¹ Vgl. *Norman Weiß*, Bericht über die ersten Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen in: MRM 2006, S. 318-322.; *Gunda Meyer*, Bericht über die Sitzungen des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen 2006/2007, in: MRM 2007, S. 243-245.

² UN-Dok. A/HRC/RES/4/1. Alle Dokumente können über die Seiten des Menschenrechtsrates www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/ (zuletzt besucht am 26. Oktober 2007) abgerufen werden.

³ UN-Dok. A/HRC/S-1/1 vom 6. Juli 2006 und UN-Dok. A/HRC/S-3/1 vom 15. November 2006.

⁴ UN-Dok. A/HRC/RES/4/2.

⁵ UN-Dok. A/RES/60/251 vom 15. März 2006.

⁶ UN-Dok. A/HRC/RES/4.3.

⁷ UN-Dok. A/HRC/RES/4.4.

Genuß aller Menschenrechte,⁸ die mit 34 zu 13 Stimmen angenommen wurde, betonte der Rat, daß Entwicklung im Mittelpunkt aller internationalen wirtschaftlichen Programme stehen sollte und daß ein Zusammenhang zwischen nationalen Entwicklungsstrategien und internationalen Verpflichtungen zur Schaffung eines Umfelds für Entwicklung führen werde, das einer vollständigen Umsetzung von Menschenrechten für alle förderlich ist.

Die mit 35 Zustimmungen und zwölf Enthaltungen ergangene Resolution „Strengthening of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights“⁹ hebt die wichtige Stellung des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen hervor. Der Rat beteuerte nochmals, daß es zum Aufgabenbereich des Hochkommissariats gehöre, die Durchsetzung des Rechts auf Entwicklung zu fördern und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu wahren.

In einer weiteren Resolution entschied der Menschenrechtsrat, einen Prozeß einzuleiten, um den rechtlichen Status des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verbessern und ihn auf eine Stufe mit den anderen Vertragsüberwachungsorganen zu stellen.¹⁰

Erneut beschäftigte sich der Menschenrechtsrat mit der Menschenrechtslage in Darfur. Im Vergleich zu seiner im Dezember 2006 ergangenen Entscheidung¹¹ fand der Rat in seiner abermals einstimmig ergangenen Resolution¹² schärfere Worte für die Situation in Darfur. Er bedauert, daß die von ihm eingesetzte hochrangige Untersuchungskommission (High-Level Mission) Darfur nicht besuchen konnte. Angesichts der Schwere der Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völ-

kerrecht in Darfur, wie bewaffnete Angriffe auf die Zivilbevölkerung, Zerstörung von Dörfern, Gewalt gegen Mädchen und Frauen und fehlender Übernahme von Verantwortung der Täter, zeigte sich der Rat tief besorgt. Er rief alle Konfliktparteien dazu auf, die Gewalthandlungen einzustellen und appellierte an die Unterzeichner des Darfur-Friedensabkommens, ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen. Darüberhinaus entschied der Rat, eine vom Sonderberichterstatter für die Menschenrechtslage im Sudan geleitete Gruppe zusammenzustellen, der außerdem der Sondergesandte des Generalsekretärs für Kinder und bewaffneten Konflikt, der Sonderberichterstatter für außergerichtliche, standrechtliche oder willkürliche Hinrichtungen, der Sondergesandte des Generalsekretärs für die Situation von Menschenrechtsverteidigern, der Gesandte des Generalsekretärs für Menschenrechte von Binnenflüchtlingen, der Sonderberichterstatter für Folter und der Sonderberichterstatter für Gewalt gegen Frauen angehören sollen. Diese Gruppe soll mit der Regierung des Sudan, den Menschenrechtsmechanismen der Afrikanischen Union und dem Vorsitzenden des Darfur-Darfur-Dialogue and Consultation (DDDC) zusammenarbeiten, um ein effektives Follow-up zu gewährleisten und die Durchsetzung der von UN-Institutionen ergangenen Resolutionen und Empfehlungen zu Darfur zu fördern. Diesbezüglich fordert der Rat die sudanesisische Regierung ausdrücklich zur Kooperation auf.

In seiner Resolution über die Bekämpfung der Diffamierung von Religionen¹³ nimmt der Rat besorgt die Zunahme von gegen Religionen gerichteten Äußerungen zur Kenntnis und stellt fest, daß die Diffamierung von Religionen zu sozialer Disharmonie und Menschenrechtsverletzungen führt. Er drängt die Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbreitung von rassistischen und xenophoben Ideen und Materialien, die zu rassistischem und religiösen Haß anstacheln, auch durch politische In-

⁸ UN-Dok. A/HRC/RES/4.5.

⁹ UN-Dok. A/HRC/RES/4.6.

¹⁰ UN-Dok. A/HRC/RES/4.7.

¹¹ UN-Dok. A/HRC/DEC/S-4/101 vom 13. Dezember 2006.

¹² UN-Dok. A/HRC/RES/4.8.

¹³ UN-Dok. A/HRC/RES/4.9.

stitutionen und Organisationen, die gegen Religionen oder Angehörige einer Religion gerichtet sind, zu verbieten. Die Resolution erging mit 24 zu 14 Stimmen bei neun Enthaltungen.

Der Thematik der Beseitigung aller Formen von auf Religion und Glauben basierender Intoleranz möchte der Rat sich erneut auf seiner sechsten Sitzung widmen.¹⁴

U.a. erging auch eine Entscheidung des Menschenrechtsrates, in der das Hochkommissariat für Menschenrechte für seine Bemühungen im Bereich Übergangsjustiz gelobt wurde.¹⁵

Außerdem behandelte der Rat eine große Anzahl von thematischen Berichten zu folgenden Themen:

- Minderheitenfragen
- Menschenrechte von Migranten
- Menschenrechte und Grundfreiheiten von indigenen Völkern
- Binnenflüchtlinge
- Gewalt gegen Frauen
- Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie
- Einsatz von Söldnern als Mittel für Menschenrechtsverletzungen und zur Verhinderung der Ausübung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung
- Auswirkungen von wirtschaftlichen Reformen und Auslandsschulden auf den vollen Genuß aller Menschenrechte
- Recht auf Bildung
- Erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwindenlassen
- Förderung und Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten während der Bekämpfung des Terrorismus
- Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung
- Glaubens- und Religionsfreiheit

- Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit
- Willkürliche Festnahmen
- Außergerichtliche, standrechtliche oder willkürliche Hinrichtungen
- Menschen afrikanischen Ursprungs
- Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz
- Menschenrechte und transnationale Unternehmen
- Das Recht eines jeden, in den Genuß des höchstmöglichen Standards physischer und mentaler Gesundheit zu gelangen
- Die Situation von Menschenrechtsverteidigern

Auch wurden die Berichte der länderbezogenen Sonderberichtersteller zu den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten, zu Burundi, Myanmar, Liberia und der Volksrepublik Korea gehört.

Im Rahmen des „1503-Verfahrens“ behandelte der Rat die Menschenrechtslage in Iran und Usbekistan.

Darüberhinaus fanden zwei spezielle Veranstaltungen („Special events“) zum Thema Gewalt gegen Kinder und der Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen statt.

2. Fünfte reguläre Sitzung

Vom 11. bis zum 18. Juni 2007 kam der Menschenrechtsrat zu seiner fünften Sitzung zusammen, die er hauptsächlich der Beratung und Beschlußfassung über seine Arbeitsweise widmete. Der Rat nahm die Resolution „Institution-building of the United Nations Human Rights Council“¹⁶ an. Die Einzelheiten zur Arbeitsweise des Menschenrechtsrates werden im Annex dieser Resolution geregelt.

¹⁴ UN-Dok. A/HRC/RES/4.10.

¹⁵ UN-Dok. A/HRC/DEC/4/102.

¹⁶ UN-Dok. A/HRC/RES/5/1.

a. UPR-Verfahren

Gemäß der Vorgabe in der Resolution der Generalversammlung 60/251 Ziffer 5 e) einigte sich der Rat auf die Einführung einer „universellen periodischen Überprüfung“ (Universal Periodic Review, UPR) auf der Grundlage der UN-Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, freiwillig eingegangener Verpflichtungen der Staaten und humanitärem Völkerrecht. Bei dem UPR-Verfahren soll es sich um ein kooperatives Verfahren handeln, das auf objektiven und vertrauenswürdigen Informationen und auf interaktivem Dialog beruht und die Teilnahme aller relevanten Interessenvertreter sicherstellt. Auch soll die Gleichbehandlung aller Staaten sichergestellt und die bestehenden Verfahren nicht dupliziert sondern ergänzt werden. Das Verfahren soll auf eine objektive, transparente, nichtselektive, konstruktive, nichtkonfrontative und nichtpolitisierete Weise durchgeführt werden und die Kapazität des Rates, auf dringende Menschenrechtssituationen einzugehen, nicht vermindern.¹⁷

Zu den Zielen des UPR zählen die Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten und die Beurteilung von positiven Entwicklungen und Herausforderungen durch die Staaten, die gemeinsame Benutzung der „Best practices“ unter Staaten und anderen Interessenvertretern sowie die Ermunterung zu voller Zusammenarbeit mit dem Rat und anderen Menschenrechtsmechanismen und dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR).¹⁸

Die Überprüfung findet auf der Grundlage eines 20-seitigen vom jeweiligen überprüften Staat verfaßten Berichts und von zwei jeweils zehnteiligen, vom Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen zusammengestellten Berichten über

die Informationen der UN-Vertragsorgane und UN-Sonderberichterstatter bzw. anderer Akteure statt.

Alle Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrates sollen während ihrer Mitgliedschaft dem UPR-Verfahren unterliegen. Der Berichtszyklus soll vier Jahre betragen, was bedeutet, daß 48 Staaten im Jahr überprüft werden. Über jeden Bericht soll während der Zeit von drei Stunden in einer Arbeitsgruppe beraten werden; eine weitere Stunde steht für eine Beratung über das Ergebnis der Überprüfung im Plenum zur Verfügung. Das Ergebnis der Überprüfung soll in erster Linie von dem überprüften Staat und, soweit dies angemessen ist, von anderen Akteuren umgesetzt werden. Die nächste Überprüfung soll sich in einem Follow-up u.a. auf die Umsetzung des Ergebnisses der vorhergehenden Überprüfung konzentrieren.¹⁹

b. Sondermechanismen

Der Rat kam der Vorgabe von Ziffer 6 der Resolution 60/251²⁰ nach, wonach er alle Mandate, Mechanismen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission übernehmen, sie überprüfen und erforderlichenfalls verbessern und straffen soll, mit dem Ziel, ein System der besonderen Verfahren, der sachverständigen Beratung und ein Beschwerdeverfahren aufrechtzuerhalten. Dem in der Resolution gesetzten Zeitrahmen, die Überprüfung innerhalb eines Jahres nach der Abhaltung seiner ersten Tagung abzuschließen, wurde der Rat gerade noch gerecht.

Der Rat betont, daß die Überprüfung der Mandate von den Grundsätzen der Allgemeinheit, Unparteilichkeit, Objektivität,

¹⁷ Zu den Grundsätzen des UPR s. UN-Dok. (Fn. 16), Annex, Ziffer 3.

¹⁸ Zu den Zielen des UPR s. UN-Dok. (Fn.16), Annex, Ziffer 4.

¹⁹ Zum UPR-Verfahren s. auch *Eckart Klein/Marten Breuer*, (Un-)Vollendete Reformschritte in den Vereinten Nationen: die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat, in: Hans J. Münk (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen – sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung. Bilanz und Reformperspektiven*, 2007, S. 75-116 Nr. 3.3.2 und 3.4.2 (im Erscheinen).

²⁰ S. Fn. 5.

Nichtselektivität, konstruktivem internationalem Dialog und Kooperation bestimmt sein soll, um alle bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung, zu fördern und zu schützen.²¹ Jede Entscheidung, Mandate zu rationalisieren, zu verbinden oder zu beenden, soll von dem Bedürfnis der Verbesserung des Genusses und des Schutzes von Menschenrechten gelenkt werden.²² Diese Aussage stellt allerdings einen Gegensatz zur Beendigung der Ländermandate für Kuba und Weißrußland dar. Die Entscheidung zur Beendigung dieser Mandate erging, um vor Ablauf der Einjahresfrist noch einen Kompromiß mit China und einigen anderen Staaten zu finden. Diese verlangten, die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern oder die Verabschiedung von kritischen Resolutionen von einer Zweidrittelmehrheit (32 von 47 Staaten) abhängig zu machen.²³ Außerdem wurde für die Einbringung von Resolutionen die Zustimmung von einem Drittel der Staaten (16 Staaten) gefordert. Letztendlich einigte man sich darauf, daß ein Resolutionsentwurf zu einem Land die „größtmögliche Unterstützung“ (broadest possible support) haben müsse, vorzugsweise von 15 Mitgliedern.²⁴ Bei der Annahme von Resolutionen reicht die einfache Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder aus.²⁵

Alle anderen Ländermandate und thematischen Mandate, als auch die vier Arbeitsgruppen wurden beibehalten. Die Einführung eines Verhaltenskodex (Code of Conduct) für die Mandatsträger der Sondermechanismen,²⁶ der von Algerien im Namen

der afrikanischen Gruppe eingebracht wurde, ist als Einschränkung der Sonderverfahren zu werten.²⁷

Als Nachfolgegremium der Unterkommission setzte der Rat einen aus 18 unabhängigen Experten bestehenden Beratenden Ausschuß (Advisory Committee) ein, der als Expertenkommission dem Rat zuarbeiten soll. Im Gegensatz zur früheren Unterkommission hat der Beratende Ausschuß allerdings keine Kompetenz für eigene Initiativen oder zur Beschlußfassung und kann sich nicht spezifisch zu Ländern äußern, was eine Verschlechterung darstellt.²⁸

Der Menschenrechtsrat entwickelte auch das Individualbeschwerdeverfahren (1503-Verfahren) weiter. Dieses wird nun als Beschwerdeverfahren („Complaint procedure“) bezeichnet. Das Verfahren soll in einer unparteiischen, objektiven, effizienten, operorientierten, vertraulichen und kooperativen Weise durchgeführt werden. Ausführlich werden die Zulässigkeitskriterien, die Arbeitsweise der beiden Arbeitsgruppen (Working Group on Communications, Working Group on Situations) und mögliche Maßnahmen geregelt.

c. Sonstiges

Außerdem legte der Menschenrechtsrat seine künftige aus zehn Tagesordnungspunkten bestehende Tagesordnung, seine Arbeitsmethoden und seine Verfahrensordnung fest.

Schließlich hörte der Rat auch eine große Anzahl von thematischen Berichten seiner Sondermechanismen zu den Themen Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, zeitgenössische Formen von Rassismus, rassische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz, das Recht auf Nahrung, nachteilige Effekte der unerlaubten Verschiebung und Depo-

²¹ UN-Dok. (Fn. 16), Annex, Ziffer 54.

²² UN-Dok. (Fn. 16), Annex, Ziffer 57.

²³ Vgl. „UN-Menschenrechtsrat spart Kuba und Weißrußland aus“, F.A.Z. vom 20. Juni 2007, S. 7.

²⁴ UN-Dok. (Fn. 16), Annex, Ziffer 117 (d).

²⁵ UN-Dok. (Fn. 16) Regel 20 der Verfahrensordnung.

²⁶ UN-Dok. A/HRC/RES/5.2.

²⁷ Klein/Breuer (Fn.19), Nr. 3.3.3.

²⁸ Theodor Rathgeber, Nicht alles zum Besten, Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats, Vereinte Nationen 2007, S. 160-162 (S. 161).

nierung von giftigen und gefährlichen Produkten und Abfällen auf Menschenrechte, angemessene Unterkünfte als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und der Frage von Menschenrechten und extremer Armut. Länderberichte wurden zu Weißrußland, Kuba, Kambodscha, Haiti und Somalia behandelt.

In einem Follow-up beschäftigte sich der Rat u.a. erneut mit der Menschenrechtslage in den besetzten palästinensischen Gebieten, dem Libanon und Sudan.

3. Sechste reguläre Sitzung

Vom 10. bis zum 18. September 2007 hielt der Menschenrechttrat den ersten Teil seiner sechsten Sitzung ab, auf der 25 Resolutionen, fünf Entscheidungen und zwei Präsidentenerklärungen verabschiedet wurden.²⁹

Die Mandate der Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung und für die Situation der Menschenrechte und Grundfreiheiten von indigenen Völkern sowie das Mandat der Arbeitsgruppe über willkürliche Festnahmen wurden um jeweils drei Jahre verlängert. Es wurde ein neuer Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen der Sklaverei und ein neues Forum über Minderheitenangelegenheiten eingesetzt.

In einer Resolution zum Schutz von kulturellen Rechten und Eigentum in bewaffneten Konflikten verurteilte der Rat die Zerstörung von kulturellem Eigentum als Verstoß gegen internationales humanitäres Völkerrecht. Zwei andere Resolutionen widmeten sich dem kulturellen Erbe als einer wichtigen Komponente für die Förderung und den Schutz von kulturellen Rechten und der Förderung kultureller Rechte eines jeden und kultureller Vielfalt.

Der Rat betonte die wichtige Rolle von internationaler Solidarität und Kooperation für die Menschenrechte.

Außerdem erließ der Rat Resolutionen zur Menschenrechtsbildung, Menschenrechten und einseitigen Zwangsmaßnahmen, der Entwicklung von öffentlichen Informationskampagnen im Bereich der Menschenrechte und regionalen Vereinbarungen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Er widmete sich auch der regionalen Kooperation für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten in der asiatisch-pazifischen Region, der Situation in den besetzten palästinensischen Gebieten, und in Burundi.

Weiterhin wurden die Vorbereitungen zur Durban-Review-Konferenz, das Sozialforum und der gerechte Zugang zu sicherem Trinkwasser und Sanitärversorgung behandelt.

In einem Follow-up zu seiner Resolution 5/1 konkretisierte der Rat die Leitlinien für das UPR-Verfahren und den Beratenden Ausschuss sowie die an die Mandatsträger zu stellenden Anforderungen. Mittlerweile stehen auch die Staaten fest, die im Rahmen des UPR-Verfahrens während des ersten Überwachungszyklus von 2008 bis 2011 behandelt werden sollen. In jeder Sitzung werden 16 Staaten dem UPR-Verfahren unterliegen. Für die erste Sitzung im Jahre 2008 ist die Untersuchung folgender Staaten vorgesehen: Marokko, Südafrika, Tunesien, Algerien, Bahrein, Indien, Indonesien, Philippinen, Argentinien, Ecuador, Brasilien, Niederlande, Finnland, Vereinigtes Königreich, Polen und Tschechische Republik. Auf der ersten Sitzung des Jahres 2009 sollen u.a. Kuba, China, die russische Föderation sowie Deutschland behandelt werden.

Schließlich ergingen zwei Erklärungen des Präsidenten des Menschenrechtstrates: zur Menschenrechtslage in Haiti und zum zwanzigsten Jahrestag des Inkrafttretens des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder herabsetzende Behandlung oder Strafe.

²⁹ Die folgenden Angaben beruhen auf dem Entwurf des Berichts über den ersten Teil der sechsten Sitzung, UN-Dok. A/HRC/6/L.11 vom 5. Oktober 2007.

Es ist geplant, den zweiten Teil der Sitzung vom 10. bis zum 14. Dezember 2007 stattfinden zu lassen.

II. Fünfte Sondersitzung

Am 2. Oktober 2007 fand die fünfte Sondersitzung des Menschenrechtsrates zur Lage der Menschenrechte in Myanmar statt. Zum Thema sprachen u.a. *Louise Arbour*, Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, und *Paulo Sérgio Pinheiro*, Sonderberichterstatte für die Menschenrechtsslage in Myanmar.

In seiner abschließenden Resolution³⁰ zeigte sich der Menschenrechtsrat zutiefst besorgt über die Menschenrechtssituation in Myanmar. Er erinnerte daran, daß jeder ein Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerung, auf freie und friedliche Versammlung und auf Teilhabe an der Regierung, direkt oder durch frei gewählte Abgeordnete, habe. Er beklagt (strongly deplores) die andauernde gewaltsame Unterdrückung von friedlichen Demonstranten durch Schläge, Ermordungen, willkürliche Festnahmen und gewaltsames Verschwindenlassen.

Er drängte die Regierung Myanmars dazu, von weiterer Gewalt gegen friedliche Demonstranten abzulassen und den Menschenrechten und Grundfreiheiten vollen Respekt zu verschaffen, Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen, unverzüglich die vor kurzem festgehaltenen friedlichen Demonstranten und alle politischen Gefangenen, einschließlich *Daw Aung San Suu Kyi*, freizulassen und sicherzustellen, daß die Haftbedingungen mit internationalen Standards übereinstimmen. Außerdem hält er die Regierung Myanmars dazu an, alle Beschränkungen für eine friedliche politische Aktivität aufzuheben, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit und freie und unabhängige Medien und freien Zugang zu Medieninformationen zu garantieren.

Die Entscheidung der Regierung von Myanmar, den Besuch des Sondergesandten für Myanmar des Generalsekretärs, *Ibrahim Gambari*, zuzulassen, wurde begrüßt und die Regierung ermuntert, mit der Absicht der nationalen Wiederversöhnung, Demokratisierung und der Etablierung des Rechts den Dialog mit allen Parteien wieder aufzunehmen. Der Rat regt die Regierung Myanmars außerdem dazu an, einen Dialog mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte durchzuführen und mit humanitären Organisationen zu kooperieren.

Der Sonderberichterstatte für die Menschenrechtsslage, *Pinheiro*, wurde ersucht, die Menschenrechtsslage zu bewerten und die Durchsetzung dieser Resolution zu überwachen. Nachdem die Regierung ihm vier Jahre lang die Einreise verweigerte, darf *Pinheiro* sich nun möglicherweise Mitte November erneut nach Myanmar begeben.³¹

³⁰ UN-Dok. A/HRC/S-5/1 vom 2. Oktober 2007.

³¹ „UN-Experte darf einreisen“, Süddeutsche Zeitung vom 24. Oktober 2007, S. 9.

Aus dem Europarat

In dieser Rubrik wollen wir in unregelmäßiger Folge über Entwicklungen aus der menschenrechtsschützenden Tätigkeit des Europarats jenseits der EMRK berichten.



Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Berichtszeitraum: 1. Juli 2006 - 28. Februar 2007

Bahar Haghanipour

I. Allgemeines

Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ist der erste völkerrechtliche mehrseitige Vertrag, der umfassend dem Schutz nationaler Minderheiten gewidmet ist. Es stellt klar heraus, daß der Schutz nationaler Minderheiten einen integralen Bestandteil der Wahrung der internationalen Menschenrechte ausmacht.

Das Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten und ist heute von 39 Staaten ratifiziert.¹ Aus den Bestimmungen des 2. Abschnitts wird deutlich, daß das Rahmenübereinkommen ausdrücklich programmatischen Charakter hat. Die Vertragsstaaten sind völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, ihr nationales Recht so auszugestalten, daß es mit den Zielvorgaben des Rahmenübereinkommens übereinstimmt.

Die rechtlich verbindliche Einschätzung der angemessenen Implementierung der Vorgaben des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsstaaten obliegt dem Ministerkomitee des Europarates, das dabei von einem Beratenden Ausschuß unterstützt wird. Die Vertragsstaaten sind dazu aufgefordert, periodisch einen Bericht einzureichen, der alle legislativen Informationen und andere Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Vorgaben des Rahmenübereinkommens ausgeführt wurden, erfaßt. Nachdem das Rahmenübereinkommen in Kraft getreten ist, verpflichtet sich der Staat, innerhalb eines Jahres einen ersten Bericht zu übermitteln. Dieser durchläuft den ersten Kontrollzyklus. Folgeberichte und darauf folgende Kontrollzyklen sind nach jeweils fünf Jahren – und wann immer das Ministerkomitee einen Bericht verlangt – fällig. Die Hauptaufgabe des Beratenden Ausschusses besteht darin, die Staatenberichte zu überprüfen und dem Ministerkomitee eine sachlich begründete Stellungnahme zu übermitteln.²

Das Ministerkomitee trifft die endgültigen Entscheidungen bezüglich der Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen. Falls es als sinnvoll erscheint, kann es auch Empfehlungen an den Vertragsstaat abgeben.

¹ Stand vom 1. Oktober 2007.

² Vgl. *Rainer Hofmann*, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: MRM 2000, S. 63-73.

Die Entscheidungen und Empfehlungen des Ministerkomitees werden in der Regel zum Zeitpunkt ihrer Annahme, zusammen mit der jeweiligen Stellungnahme des Beratenden Ausschusses veröffentlicht.

II. Erster Kontrollzyklus

Der erste Bericht Lettlands ist am 11. Oktober 2006 eingegangen.

Dem Beratenden Ausschuß liegt im ersten Kontrollzyklus derzeit der Bericht Portugals vor. Nachdem am 12. September 2006 ein Treffen mit einer portugiesischen Delegation abgehalten worden war, legte der Beratende Ausschuß seine Stellungnahme am 6. Oktober vor.

III. Zweiter Kontrollzyklus

1. *Zweiter Eingang der Staatenberichte*

Im Zeitraum vom 13. Juli 2006 bis 22. Februar 2007 gingen in zeitlicher Reihenfolge die zweiten Staatenberichte Schwedens, Zyperns, Litauens, Österreichs, Aserbaidshans, der Schweiz und des Vereinigten Königreichs bei dem Beratenden Ausschuß ein. Zypern und das Vereinigte Königreich reichten ihre Berichte ein, nachdem der Beratende Ausschuß vom Ministerkomitee autorisiert wurde, das Monitoring ohne einen Bericht einzuleiten. Ferner sind die Berichte von Georgien, Montenegro und den Niederlanden noch zu erwarten.

Norwegen veröffentlichte am 16. November 2006 auf eigene Initiative die zweite Stellungnahme des Beratenden Ausschusses, welche am 5. Oktober angenommen wurde.

2. *Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses*

a. Irland

Am 30. Oktober 2006 veröffentlichte Irland die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses vom 6. Oktober 2006 auf eigene Initiative. Der Präsident des Beratenden Ausschusses, Alan Phillips, betonte, daß Irland der erste Staat sei, der die Empfehlung des Ausschusses sofort nach ihrem Eingang öffentlich machte. Er ermutigte daraufhin andere Staaten dazu, diesem positiven Beispiel zu folgen und dadurch die Transparenz des Überwachungsprozesses zu steigern.

b. Norwegen

In seiner Stellungnahme vom 5. Oktober 2006 stellte der Beratende Ausschuß fest, daß Norwegen seit der seiner ersten Stellungnahme und der ersten Resolution des Ministerkomitees die Achtung des Schutzes nationaler Minoritäten fortgesetzt habe.

Der Beratende Ausschuß lobte, daß Norwegen den rechtlichen und institutionellen Rahmen des Kampfes gegen Diskriminierung gestärkt sowie positive Maßnahmen zum Gebrauch des Familiennamens, zu topographischen Angaben, sowie zur Förderung der Belebung und des Unterrichts in der Sprache *Kven* ergriffen habe. Die Regierung unterstütze weiterhin die kulturellen Aktivitäten der nationalen Minderheiten. Ebenfalls seien kompensatorische Maßnahmen verbessert worden, um die Ungerechtigkeiten der Vergangenheit zu beheben.

Dennoch bestünden in unterschiedlichen Bereichen weiterhin Mängel. Der Beratende Ausschuß weist deshalb darauf hin, daß zur Förderung der besonderen Kulturen nationaler Minderheiten mehr Anstrengungen im Bereich der Bildung und der Medien, sowie bei der

Bekräftigung der Teilhabe dieser angehörenden Personen bei der Entscheidungsnahme, nötig seien. Die Situation der *Roma* und der *Romani/Travellers* bleibe eine Herausforderung für die Regierung. Diese Menschen seien immer noch mit Schwierigkeiten in den Bereichen Arbeit, Unterkunft und insbesondere Bildung konfrontiert. Besondere Anstrengungen seien in den letzten Jahren zur Förderung der Toleranz, dem gegenseitigen Verständnis und des Respekts der kulturellen Mannigfaltigkeit getätigt worden. Dennoch komme es weiterhin zu Manifestationen der Intoleranz und Diskriminierung. Daher sei es bedeutsam, daß die zuständigen Stellen in dieser Hinsicht wachsam bleiben.

c. Spanien und FYROM

Der Beratende Ausschuß begab sich vom 20.-24. November 2006 nach Spanien und vom 27.-30. November 2006 in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM). Er nahm auf dieser Grundlage am 22. und 23. Februar 2007 Stellungnahmen zu Spanien und Mazedonien an.

3. *Stellungnahmen des Ministerkomitees*

Das Ministerkomitee nahm am 31. Januar 2007 Resolutionen betreffend San Marino und Malta und am 7. Februar 2007 betreffend Finnland und Deutschland an.

a. Deutschland

Mit Blick auf Deutschland hebt das Ministerkomitee einige positive Aspekte hervor, wie die Verabschiedung des Gesetzes über die Förderung des Friesischen im öffentlichen Leben von 2004, äußert aber gleichzeitig seine Besorgnis über eine Reihe von Punkten:

So fehle Datenmaterial über die sozial-ökonomische Situation von Minderheiten, was ein Hindernis für den Aufbau und die Durchführung einer Politik der gleichen Möglichkeiten für nationale Minderheiten erschwere. Außerdem bleibe die Situation der Sinti und Roma besorgniserregend. Sie seien häufig das Opfer von Diskriminierung und Stigmatisierung in den Medien oder das Ziel von rassistischen Übergriffen. Ihr Zugang zum öffentlichen und politischen Leben sei sehr beschränkt und ihnen stünden im Bildungssystem oft nicht die gleichen Chancen zu, was auch ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erschwere.

Zwar würden die deutschen Behörden alle vier anerkannten Minderheiten weiterhin unterstützen, doch wurde diese Unterstützung in einigen Bereichen reduziert. Dies führte zur Schließung bzw. zur drohenden Schließung von Schulen, vor allem von einigen sorbischen Schulen in Sachsen, sowie zur Minderung des Unterrichts in oder auf Minderheitensprachen. Auch hätten die nationalen Minderheiten insgesamt nach wie vor nur beschränkten Zugang zu den Medien.

b. Finnland

Als positiv bewertet das Ministerkomitee vor allem mehrere Maßnahmen zugunsten der samischen Minderheit, wie das samische Sprachengesetz und die wachsende Anerkennung der Bedeutung der samischen Kultur in Finnland. Die Durchführung des Sprachengesetzes weise aber noch Defizite und Kapazitätsprobleme auf. Auch müßten die Fernseh- und Radioprogramme in Minderheitensprachen weiterentwickelt werden, um z.B. der Nachfrage an samischsprachigen Kindersendungen gerecht zu werden.

Anlaß zur Besorgnis bereitet auch die Situation der russischsprachigen Minderheit, deren Zugang zu sozialen Leistungen oft durch sprachliche Hindernisse erschwert wird. Die Verfügbarkeit von Unterricht auf Russisch ist beschränkt. Dies trifft auch auf samischen Sprachunterricht außerhalb der samischen Gebiete zu. Auch die Minderheit der Roma sei oft von Diskriminierung betroffen.

4. Sonstige Maßnahmen

Am 15. und 16. September 2006 fand ein Treffen in Kroatien statt, um den Dialog - mit Blick auf das Monitoring des Rahmenübereinkommens - in diesem Land fortzuführen.

Am 9. Oktober 2006 wurde in Estland ein Follow-up-Treffen zur Implementierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten organisiert. Auch in Ungarn kam es am 30. November 2006 zu einem Follow-up-Treffen zur Implementierung der Empfehlungen des zweiten Kontrollzyklus.

III. Monitoring von Zypern und dem Vereinigten Königreich ohne Bericht

Das Ministerkomitee hatte am 19. März 2003 beschlossen, daß der Beratende Ausschuß auch ohne einen Staatenbericht seine Stellungnahme verfassen könne. Zypern und das Vereinigte Königreich lieferten die Staatenberichte nicht fristgemäß laut Art. 25 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens ab. Daher autorisierte das Ministerkomitee anläßlich seines 974. Treffen am 27. und 28. September 2006 den Beratenden Ausschuß, das Monitoring dieser beiden Staaten einzuleiten.

IV. Seminar zu nationalen Minderheiten und Bildung

Am 18. Oktober 2006 wurde ein Seminar zu nationalen Minderheiten und zur Bildung in Straßburg organisiert. Den Vorsitz hatten die Russische Föderation, das Ministerkomitee und der Europarat inne. Insgesamt erschienen etwa hundert Regierungsvertreter, Experten, Forscher und Vertreter der Zivilgesellschaft aus ganz Europa. Sie nahmen an der Erörterung der neuesten Entwicklungen in bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten, insbesondere im Bereich der Bildung, teil. Die Teilnehmer beurteilten mögliche Maßnahmen aufgrund der Gefährdung der Minderheitensprachen und zu anderen wichtigen Themen, die für nationale Minderheiten in unseren zunehmend multikulturellen Gesellschaften relevant sind.

Das Seminar fokussierte Aspekte der Bildung innerhalb des Rahmenübereinkommens und betonte die angemessene Arbeit anderer internationaler Organisationen, einschließlich der des OSZE- Hochkommissars für Nationale Minderheiten.

V. Zwischenstaatliche Aktivitäten

Der Sachverständigenausschuß (DH-MIN), der eingesetzt wurde, um die Möglichkeiten der Abfassung spezifischer Rechtsnormen zum Schutz nationaler Minderheiten zu untersuchen, hielt vom 19.- 20. Oktober 2006 sein viertes Treffen in Straßburg ab.

Zu den diskutierten Hauptthemen des Treffens gehörten:

- die spezifischen gesetzlichen Regelungen, die für nationale Minderheiten innerhalb des Wahlrechts und der Listenwahl relevant sind;
- der Zugang nationaler Minderheiten zu Medien mit besonderer Betonung neuer Medien;

- die Bedeutung internationaler Rechtsnormen zur Nicht-Diskriminierung betreffend den Schutz nationaler Minderheiten;
- geeignete Verfahren im Bereich beratender Mechanismen nationaler Minderheiten.

Mit Blick auf das letztere Thema entschied der DH-MIN, das ‚Handbook on consultation mechanisms of national minorities‘ herauszubringen, an dem Marc Weller, Direktor des European Centre for Minority Issues (ECMI), mitwirkt. Das Ziel dieses Handbuchs ist es, Staaten in der Entwicklung einer beratenden Politik für Minderheiten, einschließlich einer Verbesserung der beratenden Mechanismen für Minderheiten, zu unterstützen.

Der DH-MIN legte einen Bericht über die Aktivitäten der letzten zwei Jahre vor und entschied – mit Blick auf die zukünftige Arbeit – allmählich neue Themen mit aufzunehmen, um die Tagesordnung des Ministerkomitees nicht zu überlasten. Die vorgeschlagenen neuen Themen enthalten:

- die Zulässigkeit der Datenerhebung betreffend nationaler Minderheiten und angemessene Methoden zur Erfassung solcher Daten;
- die Förderung des Gebrauchs der Muttersprachen in Minderheitengemeinschaften;
- der Gebrauch von bindenden und nicht bindenden Instrumenten bezüglich des Schutzes nationaler Minderheiten und der Anti-Diskriminierung in bezug auf neue Gemeinschaften.

Ferner wird der DH-MIN den Entwurf einer Stellungnahme zur Resolution 1735 der Parlamentarischen Versammlung zum Konzept der ‚Nation‘ auf Bitten des Ministerkomitees überprüfen. Auf seinem 984. Treffen, am 17. und 18. Januar 2007, stimmte das Ministerkomitee einem neuen Mandat des Sachverständigenausschusses für Angelegenheiten zum Schutz nationaler Minderheiten (DH-MIN) zu.

VI. Monitoring-Mission in Rumänien und der Ukraine

Der ehemalige Präsident des Beratenden Ausschusses, *Rainer Hofmann*, wurde vom Generalsekretär des Europarates als Experte des Europarates eingesetzt, um der rumänisch-ukrainischen ‚Joint Intergovernmental Commission on National Minorities‘ bei ihrem Monitoring der Situation der jeweiligen Minderheiten in Rumänien und der Ukraine behilflich zu sein. Der erste Besuch wurde vom 10. bis zum 14. Oktober 2006 in der ‚Chernivtsiregion‘ der Ukraine durchgeführt. Ein zweiter Besuch fand im November 2006 in Botosani und Suceava statt.

Forschungskreis Vereinte Nationen – ein Erfahrungsbericht

Helmut Volger

Inhaltsübersicht

- I. Warum wurde der Forschungskreis Vereinte Nationen gegründet?
- II. Die Gründung des Forschungskreises Vereinte Nationen
- III. Die praktischen Erfahrungen
- IV. Fazit

I. Warum wurde der Forschungskreis Vereinte Nationen gegründet?

Das Hauptmotiv für die Gründung des Forschungskreises Vereinte Nationen waren *Defizite in der deutschen UNO-Forschung*: die mangelnde systematische Grundlagenforschung, die mangelnde interdisziplinäre Zusammenarbeit in UNO-Forschung und -Lehre, der mangelnde öffentliche Diskurs in Wissenschaft und Politik über ihre Ergebnisse und die mangelnde Forschungsförderung: Im Gegensatz zu einer Reihe von UN-Mitgliedstaaten, in denen die UNO-Forschung und -Lehre mehr Interesse und Förderung erfahren – z.B. in Schweden, Kanada und den USA – spielte und spielt in Deutschland die UNO-Forschung eine geringe Rolle. In den Gremien der Universitäten und der übrigen Einrichtungen der Forschung und Lehre, in den Gremien der Forschungsförderung und in den für Forschung zuständigen Bundes- und Landesministerien genießt das Thema keinen hohen Stellenwert, man verneint – im Gegensatz zur Friedens- und Konfliktforschung und zur Forschung zu Prozessen der Globalisierung – den Bedarf für eine eigenständige UNO-Forschung und -Lehre.

Auch im *Auswärtigen Amt*, dem federführenden Bundesministerium, was die Ver-

einten Nationen betrifft, schenkte man in den vergangenen Jahrzehnten dem Thema UNO-Forschung wenig Aufmerksamkeit. Auch die erfreuliche Tatsache, daß seit 1999 das Auswärtige Amt mit den Tagungen des „Forums Globale Fragen“ den Dialog mit Wissenschaftlern, UN-Mitarbeitern und NGO-Vertretern über die Lösung globaler Probleme fördert, ändert nichts daran, daß auch dort die Vereinten Nationen als Organisation, ihre Finanz-, Koordinations-, Personal- und Legitimationsprobleme usw. wenig Platz finden, was auch darin seinen Ausdruck findet, daß sich keines der in den Jahren 2004 und 2005 stattfindenden „Foren“ dem Thema der Strukturreform der Vereinten Nationen widmete – die Rolle der UNO-Forschung für die UNO-Politik war übrigens bisher auch noch kein Thema eines „Forums“.

Die Mängel in der UNO-Forschung und -Lehre sind v.a. in folgenden Punkten zu sehen:

1) UNO-Forschung in Deutschland findet zwar an einer Reihe von Universitäten statt, jedoch wenig systematisch und kaum dokumentiert und vor allem ohne großen inneruniversitären und auch wissenschaftspolitischen Stellenwert. Die Lehrstühle, an denen UNO-Forschung und -Lehre stattfindet, haben diesen Bereich nicht als Schwerpunkt, sondern als einen Bereich von mehreren, der Name „Vereinte Nationen“ taucht in der Bezeichnung des Lehrstuhls nicht auf. Lehrveranstaltungen zur UNO finden oft nur im Abstand von mehreren Semestern statt. Auch bei den neu entwickelten Masterstudiengängen „Internationale Beziehungen“ spielen die Vereinten Nationen als Organisation und Forschungsgegenstand kaum eine Rolle.

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen widmen sich nur einzelnen Aspekten der Arbeit der Vereinten Nationen, jedoch nicht der Organisation selbst, ihren Strukturen, Legitimations-, Effizienz-, Implementierungs- und Kommunikationsproblemen.

2) Die einzelnen Lehrstühle, Institute und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen, in denen UN-Forschung stattfindet, kooperieren wenig miteinander bei Forschungsprojekten und tauschen wenig Informationen aus, sowohl innerhalb der einzelnen Fachdisziplinen als auch zwischen den an der UNO-Forschung beteiligten Fachdisziplinen sowie zwischen den einzelnen Universitäten und sonstigen Forschungseinrichtungen. Es gibt nach wie vor nur wenige Konferenzen zur UNO-Forschung mit breiter Beteiligung der UNO-Forscher aus den verschiedenen Fachdisziplinen.

3) Aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der UNO-Forschung in Deutschland, beschränkt sie sich auf einzelne wichtige Themenaspekte, sie kann jedoch kaum zu einer Grundlagenforschung im Sinne einer systematischen wissenschaftlichen Analyse der strukturellen und inhaltlichen Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen beitragen. Es gibt deshalb auch bisher keine breitere wissenschaftliche Diskussion um geeignete Konzepte und theoretische Modelle für eine multidimensionale und interdisziplinäre UNO-Forschung. Es gibt keine systematische Forschungen über die Perzeption der UNO in Deutschland, ebenso wenig über die Implementierung von UN-Beschlüssen in Deutschland.

4) Die Ergebnisse der UNO-Forschung werden sowohl in der breiten wissenschaftlichen Öffentlichkeit als auch bei den Massenmedien und in der Politik kaum wahrgenommen, von ihren Ergebnissen wenig Gebrauch gemacht (z.B. durch öffentliche Hearings des Bundestages).

II. Die Gründung des Forschungskreises Vereinte Nationen

Ausgangspunkt für die Gründung des Forschungskreises Vereinten Nationen war eine positive praktische Erfahrung: die gute Zusammenarbeit der Autoren aus den unterschiedlichen Fachdisziplinen und der Praxis beim „Lexikon der Vereinten Nationen“¹, das in den Jahren 1998 und 1999 fertiggestellt wurde. Die Beitragsautoren stammten aus den Fachdisziplinen Völkerrecht, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Geschichte, daneben gehörten zu den Autoren aktive und ehemalige Diplomaten, aktive und ehemalige UN-Mitarbeiter sowie Journalisten.

Die erfolgreiche Zusammenarbeit brachte die Autoren auf die Idee, ein informelles Netzwerk für UNO-Forschung und -Lehre zu gründen, um die Ad-hoc-Zusammenarbeit zwischen Autoren unterschiedlicher Fachdisziplinen und Praktikern an einem UNO-Forschungsprojekt auf einer kontinuierlichen Basis fortzusetzen. Klaus Hüfner, Helmut Volger und Axel Wüstenhagen entwickelten ein entsprechendes Konzept und im Dezember 1999 wurde bei einer Gründungskonferenz in der Universität Potsdam von rund 30 Gründungsmitgliedern der „Forschungskreis Vereinte Nationen“ als informelles Netzwerk der deutschsprachigen UNO-Forschung und -Lehre gegründet.²

Der Forschungskreis Vereinte Nationen hat als Zusammenschluß von Forschern verschiedener Fachdisziplinen und Praktikern bei seiner Gründung bewußt auf eine Debatte über Konzepte in bezug auf Ziele und Methoden der UNO-Forschung verzichtet, sondern die Verbesserung der Praxis in Forschung und Lehre in den Mittelpunkt gestellt: Dem Forschungskreis ging es um die Schaffung der Grundlagen für eine lei-

¹ Vgl. Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000.

² Vgl. das Protokoll der Gründungsversammlung, abgedruckt auf der Homepage des Forschungskreises: www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/kon1prot.html (2. Oktober 2007).

stungsfähige und breiter angelegte UNO-Forschung und -Lehre, um die Dokumentation und Systematisierung der Forschung, um den notwendigen Informationsaustausch und die Kooperation zwischen den Beteiligten.

Ausgehend von den oben geschilderten Defiziten der deutschen UNO-Forschung und -Lehre setzte sich der Forschungskreis 1999 bei seiner Gründung vor allem folgende Ziele:³

- Besserer Informationsaustausch über die Ergebnisse der UNO-Forschung durch jährliche Konferenzen, Konferenzbroschüren mit den Texten der Referate, durch den Aufbau einer Datenbank über die UNO-Forschung, durch E-Mail-Rundbriefe und eine Internet-Homepage, welche Hinweise auf neue Forschungsliteratur, Internet-Links und Konferenzen enthält sowie Forschungstexte der Mitglieder;
- kritische Evaluierung der bestehenden UNO-Forschung auf den jährlichen Konferenzen und Entwicklung neuer Fragestellungen für die Forschung;
- Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit in der UN-Forschung und -Lehre, v.a. zwischen Politikwissenschaftlern und Völkerrechtlern, verbunden mit einem Dialog mit den UN-Praktikern und mit den Fachjournalisten durch Einladungen an Vertreter der verschiedenen Fachdisziplinen, UN-Mitarbeiter, Diplomaten und Journalisten, sich als Referenten und Teilnehmer an den jährlichen Konferenzen des Forschungskreises zu beteiligen;
- Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses durch die Einladung junger Wissenschaftler zu den jährlichen Konferenzen des Forschungskreises als Referenten, durch die Einrichtung von Informationsseiten auf der Internet-Homepage des Forschungskreises zu den wichtigsten Themen für Studenten

(Zugang zu UN-Dokumenten, Bibliographien zu UN-Themen, Links zu UN-Praktika usw.) und durch Angebote für eine individuelle Beratung bei ihren wissenschaftlichen Arbeiten (Magister, Diplom, Promotion) durch Mitglieder des Forschungskreises;

- Aufbau einer Adreßdatei von UN-Experten, die für die Politikberatung sowie für die Zusammenarbeit mit Fachjournalisten zur Verfügung stehen;
- Informationsgespräche mit dem Bundestagsunterausschuß Vereinte Nationen und der Abteilung Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt, mit dem Ziel, eine bessere Information über die Ergebnisse der UNO-Forschung zu erreichen, sowie mit dem Ziel, durch die Teilnahme von Politikern und Diplomaten an den Konferenzen als Teilnehmer und Referenten eine verbreiterte Basis der Politikberatung zu bewirken.

III. Die praktischen Erfahrungen

Bei der Gründung des Forschungskreises waren wir uns nicht im klaren, auf welche Reaktion wir stoßen würden, wir wurden positiv überrascht: Offensichtlich bestand *Bedarf* nach einer *Informationsbörse* in der deutschen UNO-Forschung: Der Forschungskreis Vereinte Nationen stieß von Anfang an auf großes Interesse, was die E-Mail-Korrespondenz und die Statistik seiner Internet-Homepage belegen, und hatte schon bald mehr als 100 Mitglieder: Fachwissenschaftler der verschiedenen an der UNO-Forschung und -Lehre beteiligten Disziplinen, Diplomaten, UN-Mitarbeiter, Journalisten und Studenten. In den Folgejahren stieg die Mitgliederzahl auf rund 200. Allerdings sind davon nur etwa ein Viertel aktive Mitglieder, d.h. beteiligen sich an den Konferenzen.

1. Die Potsdamer UNO-Konferenzen

Eine wesentliche Zielsetzung bei der Gründung des Forschungskreises hatte darin bestanden, durch jährliche wissen-

³ Vgl. www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/aufgaben.html (2. Oktober 2007).

schaftliche Konferenzen den interdisziplinären Dialog und die Systematisierung der UN-Forschung zu fördern. Dies ist – zum Teil – gelungen: die bisherigen *wissenschaftlichen Konferenzen* (2000 – 2006), die sich als *Schwerpunktthemen* mit den Reformkonzepten der UNO, der Zusammenarbeit zwischen UNO und Regionalorganisationen und der deutschen UNO-Politik befaßten,⁴ haben durch die Auswahl der Referenten und Themen den Dialog zwischen den beteiligten Fachdisziplinen und auch mit den Politikern und Diplomaten gefördert, die ebenfalls mit Referaten vertreten waren, z.B. über die deutsche oder die schweizerische UNO-Politik, die multilaterale Entwicklungspolitik, die europäische Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen.

Die *Konferenzbroschüren* mit den Referattexten der Potsdamer UNO-Konferenzen des Forschungskreises⁵ stießen und stoßen auf eine große Nachfrage und werden zunehmend in der Fachliteratur zitiert.

Das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam unterstützt den Forschungskreis bei der Durchführung der Potsdamer UNO-Konferenzen und hat die Herstellung der Konferenzbroschüren übernommen.

2. Dokumentation der UNO-Forschung

Das wichtige Projekt der *bibliographischen Dokumentation der UNO-Forschung* in einer Datenbank wurde vom Forschungskreis nicht in die Tat umgesetzt, und zwar, weil sich herausstellte, daß sich für dieses Projekt zu wenige Mitglieder des Forschungskreises zur Verfügung stellten. Eine solche Dokumentation der Zeitschriften- und Buchveröffentlichungen über die Vereinten Nationen, wie sie seinerzeit Klaus Hüfner und Jens Naumann mit ihrer mehrbändi-

gen Forschungsbibliographie⁶ für den Zeitraum 1945 bis 1985 geleistet haben, ist jedoch sehr arbeitsaufwendig und wäre nur bei breiter Beteiligung von Mitgliedern des Forschungskreises realisierbar gewesen. So blieb es bei einem ausführlichen Literaturverzeichnis zum Thema „Vereinte Nationen“⁷ auf der Internet-Homepage des Forschungskreises, das sich großer Wertschätzung vor allem bei Studenten erfreut.

Ebenso scheiterte das Projekt, eine *Datenbank über laufende und abgeschlossene Forschungsprojekte* aufzubauen, vor allem, weil nur wenige Meldungen der Mitglieder über Forschungsprojekte beim Forschungskreis eintrafen.

3. Nachwuchsförderung

Das Ziel der *Nachwuchsförderung* konnte relativ erfolgreich in die Tat umgesetzt werden: so wurden zu den jährlichen Konferenzen regelmäßig junge Wissenschaftler als Referenten eingeladen. Die Konferenzbroschüren boten ihnen außerdem die Gelegenheit, durch die Veröffentlichung ihres Referats die Liste ihrer wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu erweitern.

Referate und Diskussionen brachten für die jüngeren Konferenzteilnehmer, so war aus ihren Statements in den Abschlußdiskussionen der Konferenzen zu entnehmen, viele Anregungen für geeignete Themen für die eigenen wissenschaftlichen Arbeiten.

Ebenso begrüßt wurde von den Studenten, die regelmäßig ca. 50% der Konferenzteilnehmer ausmachen, die Möglichkeit, sich sowohl während der Konferenzen mit UN-Experten über ihre eigenen wissenschaftli-

⁴ Vgl. Liste der Konferenzthemen und Referate: www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/brosch.html (2. Oktober 2007).

⁵ Vgl. www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/brosch.html (2. Oktober 2007).

⁶ Klaus Hüfner/Jens Naumann, *Zwanzig Jahre Vereinte Nationen. Internationale Bibliographie 1945-1965*, 1968;

Klaus Hüfner/Jens Naumann, *The United Nations System - International bibliography. Das System der Vereinten Nationen - Internationale Bibliographie*, 8 (Teil-) Bände, 1976-1994.

⁷ Vgl. dazu: www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/literatur.html (2. Oktober 2007).

chen Arbeiten zu unterhalten als auch sich wissenschaftliche Beratung in Briefen und Telefongesprächen mit Mitgliedern des Forschungskreises holen zu können.

Die Gelegenheit zum Meinungsaustausch mit anderen Studenten, die sich mit dem gleichen Thema beschäftigen, welche ihnen die Potsdamer UNO-Konferenzen boten, führte zu einer eigenständigen Entwicklung: Aus dem Kreis der studentischen Konferenzteilnehmer hat sich inzwischen zusammen mit anderen interessierten Studenten ein eigenes Netzwerk gebildet, das „Junge UNO-Netzwerk Deutschland (JUNON)“.⁸

4. Zusammenarbeit mit den Fachjournalisten

Ein weiteres Ziel des Forschungskreises bei seiner Gründung war eine bessere Zusammenarbeit der UN-Forschung mit Presse, Radio und Fernsehen. Auch hier konnte der Forschungskreis einige Erfolge erzielen: eine Reihe von *Fachjournalisten* arbeitet regelmäßig mit dem Forschungskreis zusammen: Es besteht vor allem Nachfrage nach *UN-Experten für Interviews*, Hintergrundberichten und Einschätzungen politischer Entwicklungen: Bei aktuellen Ereignissen mit UN-Bezug (z.B. Weltgipfel, Wahl des neuen UN-Generalsekretärs) kommen Anfragen von Tageszeitungen, Radio- und Fernsehsendern, der Forschungskreis vermittelt dann geeignete Gesprächspartner, wobei die Journalisten vor allem den Bezug zur Praxis bei den Forschungskreismitgliedern schätzen. Zusätzlich liefert der Forschungskreis interessierten Journalisten Hinweise auf aktuelle UN-Ereignisse und UN-Texte per E-Mail.

5. Politikberatung

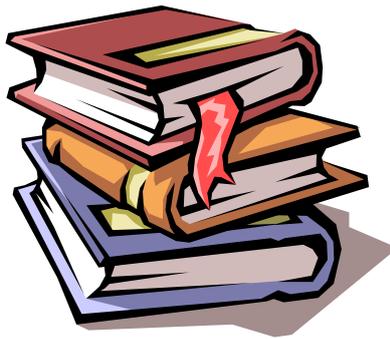
Auch die Politikberatung hatte der Forschungskreis bei seiner Gründung in seinen Zielkatalog aufgenommen, ist damit aber auf wenig Interesse gestoßen: Die

Mitarbeiter der Abteilung Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt haben sich zwar die Konzepte und Ideen des Forschungskreises wiederholt vorstellen lassen, es bestand und besteht jedoch wenig Interesse an einer konkreten Zusammenarbeit. Das gilt in ähnlicher Weise für die Außenpolitiker im Bundestag, vor allem im Bundestagsunterausschuß Vereinte Nationen.

IV. Fazit

Der Forschungskreis hat eine ganze Reihe wichtiger Ziele mit seiner Arbeit erreicht: regelmäßige interdisziplinäre Konferenzen zu UN-Themen zu etablieren und durch die Konferenzbroschüren eine wichtige neue Forschungspublicationsreihe zu starten. Durch die Konferenzen, die Homepage und die persönliche Beratung werden Studenten bei ihren wissenschaftlichen Arbeiten unterstützt und durch die Zusammenarbeit mit interessierten Fachjournalisten werden die Chancen für eine sachkundigere und häufigere UN-Berichterstattung zu UN-Themen erhöht. Das ist für ein informelles Forschungsnetzwerk eine ganze Menge.

⁸ www.junges-uno-netzwerk.de (2. Oktober 2007).



Buchbesprechungen

Mirko Schönfeldt, Die sprachliche und kulturelle Minderheit der Samen in Norwegen unter besonderer Berücksichtigung des rechtlichen Schutzregimes, Berlin: Duncker & Humblot, 2007, 335 S., ISBN 978-3-428-12381-0, 86,80 €.

Die vorliegende Dissertation hat es sich zum Ziel gesetzt, die konkrete Situation der Volksgruppe der Samen in Norwegen darzustellen und zu würdigen. Dabei soll die Lage der Samen nicht nur an norwegischen und internationalen Rechtsnormen gemessen werden, sondern auch das Samenrecht Berücksichtigung finden (S. 25).

Zunächst gibt *Schönfeldt* einen kurzen Überblick über die Geschichte der Samen, deren Siedlungsgebiet sich heute über vier Staaten verteilt (S. 34-46). In der dänischen Zeit Norwegens, bis 1814, wurden die Samen als gleichberechtigtes Volk innerhalb eines Vielvölkerstaates akzeptiert (S. 39). Nach der Unabhängigkeit Norwegens 1814, wurden die Samen zunehmend als minderwertiges Volk ohne Kultur angesehen und ihnen z.T. alle materiellen Rechte abgesprochen. In der Mitte des 19. Jahrhunderts setzte die Vernorwegisierungsperiode ein, die eine vollständige Assimilierung der Samen zum Ziel hatte (S. 40). Erst Anfang der dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts wurde die norwegische Einstellung gegenüber den Samen positiver und verbesserte sich im Verlauf der 1980er Jahre mit der Bildung des samischen Kultur Ausschusses und Rechtsausschusses wesentlich (S. 42f.).

Anschließend wird die Rechtsstellung der Samen dargestellt: die Samen sehen sich heute nicht mehr als nationale Minderheit sondern als Urvolk, während ein großer Teil der norwegischen Bevölkerung die

Samen als fremden Volksteil ansieht. (S. 52f.).

Hinsichtlich der Reichweite der samischen Rechte stellen sich Fragen bezüglich der geographischen Reichweite (S. 54f.), und der Rechtsinhaberschaft, da die rechtliche Denkweise der Samen stärker auf das Kollektiv als auf den einzelnen abstellt (S. 58).

Anschaulich werden Beispiele besonderer samischer Gewohnheiten und Rechtsauffassungen vorgestellt, z.B. die traditionelle samische Konfliktlösung durch Friedensvermittlung (S. 56f.).

Einen Wendepunkt hinsichtlich der Entwicklung, Formulierung und Einforderung der samischen Rechtsansprüche und der Haltung im Hinblick auf samische Sprache und Kultur brachte der Alta-Fall 1980/81 mit sich (S. 62ff.). Der samische Protest gegen die Stauung des Alta-Flusses brachte den Samen nicht nur große nationale und internationale Aufmerksamkeit, sondern führte auch zur Errichtung des Sametings (samisches Parlament) und anderer Institutionen.

Im Abschnitt D stellt *Schönfeldt* völkerrechtliche Schutzinstrumente, beginnend mit dem Lappenkodizil von 1751 (S. 71f.), dar. Dieses war ein Anhang des Traktats der Grenzziehung zwischen Norwegen und Schweden, das u.a. ein samisches Gewererecht festlegte und ein internes samisches Rechtssystem institutionalisierte.

Weiter wird auf Art. 27 IPbpR und auf die Problematik eingegangen, ob der Schutz der Kultur auch die materiellen Grundlagen der Natur umfaßt (S. 80). Die ILO-Konvention Nr. 169 über Ur- und Stammbevölkerung in souveränen Staaten von 1989, die den weitestreichenden Schutz für Urbevölkerungen bietet, wird als zentrale Regelung des Samenrechts klassifiziert (S. 88f.).

Sehr ausführlich werden die Bestimmungen der European Charta for Regional or Minority Languages (ECMRL) dargestellt und anhand der tatsächlichen Situation der Samen gewürdigt. Durch Aufnahme in sein gesetzliches Regelwerk hat Norwegen sich vieler Normen der ECMRL verpflichtet (S. 97), z.B. in den Bereichen Bildung, Justiz und Verwaltung. Dieses wird allerdings dadurch relativiert, daß der Verwaltungsbezirk für die samische Sprache, der im Samengesetz und im Ausbildungsgesetz festgelegt ist, fast nur Gebiete abdeckt, in denen Nordsamisch gesprochen wird (S. 95); auch die Medien beschränken sich fast ausschließlich auf das Nordsamische (S. 112). Insgesamt gibt es aber drei verschiedene samische Sprachen und neun Dialekte (S. 95). Auch in anderen Bereichen wird eine Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis festgestellt, z.B. im Bereich der Verwaltungsbehörden und öffentlichen Dienstleistungsbetriebe (S. 104ff.) Insgesamt kritisiert der Autor die Unbestimmtheit vieler Normen und Formulierungen der ECRML und klassifiziert die Charta als Abkommen des guten Willens, da alle samischen Sprachen und Dialekte den besonderen Schutz der Charta erfahren müssen (S. 124ff.).

Auch andere internationale Schutzinstrumente werden kurz vorgestellt (S. 128).

In Abschnitt E werden nationale Schutzinstrumente erläutert. Es wird auf die norwegische Verfassung (S. 137-146) als auch auf die einzelnen Regelungen des Samengesetzes von 1987 eingegangen (S. 146-172), das in erster Linie Regelungen über das Sameting und die samische Sprache enthält und das Verwaltungsgebiet für die sami-

sche Sprache definiert. Der Autor beanstandet allerdings, daß die Regelungen des Samengesetzes lediglich die Konservierung des heute noch existierenden Sprachgebrauchs bedeuten, nicht aber aktiven Schutz und Förderung der samischen Sprache.

Der folgende Abschnitt F widmet sich der Sprache und Ausbildung. Die Erläuterungen der unterschiedlichen samischen Sprachen und Dialekte wären allerdings an einer anderen Stelle am Anfang der Arbeit zum besseren Verständnis für den Leser besser positioniert gewesen, da auf dieses Wissen mehrmals vorgegriffen wurde.

Es wird dargestellt, inwieweit an den verschiedenen Schulformen Unterricht in bzw. auf Samisch stattfindet (S. 177-196) und die Schlußfolgerung gezogen, daß keine tatsächliche Gleichstellung zwischen der samischen und norwegischen Sprache in allen Bereichen besteht, was eine positive Diskriminierung nötig macht.

Ein weiteres Kapitel beschäftigt sich mit der samischen Selbstbestimmung und Autonomie (S. 213ff.). Darin werden samische Formen der Selbstbestimmung und ihre Entwicklung in der Geschichte sowie das Recht auf Land und Wasser dargestellt. U.a. Organisation und Kompetenzen des samischen Parlaments werden erläutert und die Schlußfolgerung gezogen, daß allein die Existenz des Sametings einen großen Fortschritt darstelle, da keinem anderen Urvolk ein ähnliches Repräsentativorgan zur Verfügung stehe (S. 272).

Der vorletzte Abschnitt H befaßt sich mit der samischen Kultur und den Medien. So kommt Norwegen z.B. bei der Veröffentlichung von samischen Zeitungen im Vergleich zu seinen samischen Nachbarn eine Vorreiterrolle zu (S. 293). Auch das Internet wird als äußerst wichtiges Medium für die samische Bewegung charakterisiert (S. 294).

Der Autor zieht das Fazit, daß viele bestehende norwegische Rechtsnormen internationalen Ansprüchen zwar gerecht werden, und einen ausreichenden Schutz darstellen, allerdings in der Praxis nicht umgesetzt werden können (S. 318).

Die Entwicklung der Forschung des Samenrechts innerhalb der letzten Jahre bewertet der Autor als Quantensprung, hingegen kam es kaum zu einer Weiterentwicklung der staatlichen Samenpolitik seit dem Alta-Fall (S. 302). Bezüglich der Entwicklung der samischen Sprache und Kultur während der letzten Jahrzehnte zeichnet er ein positives Bild (S. 315).

Insgesamt wird die Arbeit ihrem Anspruch gerecht. Die Situation der Samen in Norwegen und das internationale und nationa-

le Schutzsystem werden detailliert dargestellt und bewertet. Für eine bessere Lesbarkeit hätten einige Wiederholungen vermieden werden können. Neben der Untersuchung von minderheitenrechtlichen Problemstellungen beinhaltet die Arbeit auch vieles Wissenswerte über die Volksgruppe der Samen, was in deutscher Sprache selten ist und eine Lektüre empfehlenswert macht.

Gunda Meyer

Fredrik Roggan (Hrsg.), Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat, Festgabe für Dr. Burkhard Hirsch, 2006, 184 Seiten, ISBN 3-8305-1224-4, 59.- €.

Burkhard Hirsch hat sich unter den deutschen Parlamentariern den Ruf eines Streikers für die Grund- und Menschenrechte erworben. Der im Jahre 1930 geborene *Hirsch* gehört seit 1949 der FDP an und wurde rasch in Leitungsgremien der Partei auf Landes- und Bundesebene gewählt. Er war von 1975 bis 1980 Innenminister in Nordrhein-Westfalen, von 1972 bis 1975 und von 1980 bis 1998 Mitglied des Deutschen Bundestages. Sein Name ist in jüngerer Zeit mit den bundesverfassungsgerichtlichen Urteilen zum sogenannten Großen Lauschangriff (2004) und zum Luftsicherheitsgesetz (2006) verbunden. Weniger glücklich agierte er nach dem Regierungswechsel 1998, als er sich vom neuen Bundeskanzler für die Aufarbeitung der vermeintlichen „Bundeslöschtag“ im Bundeskanzleramt gewinnen ließ.

Der Band verbindet die Würdigung *Hirschs* mit dem Fritz-Bauer-Preis durch die Humanistische Union mit den Referaten einer Fachkonferenz der Humanistischen Union unter dem Titel „Die Abschussbefugnis im Luftsicherheitsgesetz – Fanal einer militarisierten Innenpolitik?“ und weiteren Beiträgen zu „Rechtsstaatsfragen“.

Die Laudatio anlässlich der Verleihung des Fritz-Bauer-Preises, die den Band eröffnet, stammt aus der Feder *Heribert Prantls*. Damit ist sie nach Inhalt und Form hinläng-

lich charakterisiert. *Gerhart Rudolf Baum* steuert die „Erinnerungen eines Weggefährten“ bei; eine anschauliche Würdigung von *Hirschs* Wirken, die gleichzeitig einen Blick in die jüngere Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht.

Rosemarie Will verortet die Menschenwürde „zwischen Versprechen und Überforderung“. ausgehend von den verschiedenen Arten der inhaltlichen Würdebestimmung beschreibt *Will* die Konkretisierungsbedürftigkeit der Objektformel, mittels derer eine Verletzung der Menschenwürde erfaßt werden soll. Sie beklagt, daß die notwendige Evidenz einer Würdeverletzung um so schwieriger zu bestimmen sei, je nachhaltiger die Dinge in Streit geraten. Sie plädiert dafür, eine Kongruenz von Menschenwürde und Lebensschutz zu verneinen; das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG sei in der Praxis handhabbarer und erlaube differenzierende Lösungen. Abschließend illustriert *Will* die aktuelle Würdekonzeption des BVerfG am Beispiel der Urteile zum „Großen Lauschangriff“ und zum Luftsicherheitsgesetz; hierbei kommt sie zu dem Ergebnis, das Gericht greife „auf Maßstäbe zurück, die es kasuistisch für verschiedene Fallgruppen entwickelt hat“ und erkläre diese zum Menschenwürdegehalt.

Drei Beiträge setzten sich mit dem Luftsicherheitsgesetz auseinander; dabei wählt *Oliver Lepsius* einen grundsätzlichen An-

satz, *Wolf-Rüdiger Schenke* greift Fragen der Gefahrenabwehr auf und *Felix Herzog* schließlich untersucht die Bedeutung von Abwägungsverboten. *Lepsius'* Beitrag – der hier stellvertretend behandelt werden soll – bietet eine komprimierte Übersicht über die juristische Bewertung vor dem Urteil des BVerfG und ordnet das Gesetz in den Kontext der Sicherheitsdebatte nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ein. Es folgt eine klare und souveräne Analyse des Urteils (S. 55-68), die jedermann zur Lektüre empfohlen sei. *Lepsius* schließt grundsätzliche Ausführungen zu den Schwierigkeiten, Ausnahmesituationen zu verrechtlichen, an und hebt zutreffend den Unterschied zwischen exekutivischem Gesetzesvollzug und politischer Entscheidung hervor. Letztere könnten nicht abschließend rechtlich determiniert werden, unterlägen aber einer ethischen und politisch-demokratischen Verantwortlichkeit (S. 69ff.).

Das Kapitel „Rechtsstaatsfragen“ beschäftigt sich unter anderem mit den Themen „Europäischer Haftbefehl“ (Beiträge von *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* und von *Peter-Alexis Albrecht*) und der Verfassungsbindung der Bundeswehr im Ausland

(*Martin Kutscha*). *Christoph Gusy* steuert hochinteressante Überlegungen zur Gesetzgebungsforschung bei, die sich mit der Evaluation von Sicherheitsgesetzen beschäftigen. Im Mittelpunkt seiner Ausführungen steht der „Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Art. 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen“ verschiedener Gesetze vom 11. Mai 2005, den er als Beispiel amtlicher Öffentlichkeitsarbeit von hohem Wert“ (S. 151) einstuft. Zum Abschluß befaßt sich der Herausgeber des Bandes mit verdeckten Ermittlungsmethoden zur Standortbestimmung von Verdächtigen. Die Besprechung der „GPS“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 112, 304) untersucht das rechtliche Überwachungspotential der Behörden auf seine Menschenwürderelevanz. *Roggan* sieht hier ein Gefährdungspotential, demgegenüber ihm die vom Bundesverfassungsgericht aufgerichteten Hürden nicht ausreichend erscheinen.

Der Band liefert mit seinen vielfältigen Beiträgen einen gut lesbaren Überblick über die aktuelle Diskussion.

Norman Weiß

Gregor Schotten, Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen im Umfeld bewaffneter Konflikte, Zur Bindung des Sicherheitsrates an individualschützende Normen, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007, 394 S., ISBN 978-3-8305-1166-3, 42,00 €.

Gregor Schotten möchte in seiner Dissertation den Individualrechtsschutz bei der Verhängung von Sanktionen untersuchen. Er wirft die Fragen auf, ob rechtliche Vorschriften auf Wirtschaftssanktionen anwendbar sind und in welchem Maße dadurch Einschränkungen bei der Verhängung von Sanktionen bestehen. Er legt dabei einen Schwerpunkt auf den durch das humanitäre Völkerrecht gewährten Individualrechtsschutz (S. 75).

Im ersten Kapitel der Untersuchung beginnt *Schotten* mit der Herleitung und Klärung des Begriffs der „Wirtschaftssanktion“ (S. 79ff.). Es folgt ein Überblick über die von den Vereinten Nationen seit 1990

verhängten Sanktionen (S. 86ff.). Zur Veranschaulichung werden immer wieder die Beispiele Irak und Sierra Leone herangezogen. Die Motive und Ziele bei der Verhängung von Sanktionen werden herausgearbeitet (S. 97ff.) sowie die Auswirkungen, vor allem humanitärer Art, von Wirtschaftssanktionen auf den Zielstaat zunächst allgemein (S. 100) wie auch am Beispiel des Iraks und Sierra Leones (S. 101ff.) dargestellt. Dabei gelangt *Schotten* zu dem Ergebnis, daß Wirtschaftssanktionen erhebliche Auswirkungen auf die gesundheitliche Versorgung und die Ernährungslage der Bevölkerung mit sich bringen können und daß insbesondere der fehlende Zu-

gang für humanitäre Hilfsorganisationen gravierend sei (S. 107).

Nach vorgenommener Abgrenzung zu anderen völkerrechtlichen Maßnahmen (Embargo etc.) kommt Schotten zu dem Ergebnis, daß Wirtschaftssanktionen keinem völkerrechtlichen Instrument ohne weiteres zugeordnet werden können (S. 114).

Das zweite Kapitel befaßt sich mit der Verhängung und Durchführung von Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen (VN) und deren Zurechnung.

Das dritte Kapitel ist den Voraussetzungen einer Anwendung humanitären Völkerrechts auf Wirtschaftssanktionen der VN gewidmet.

In einem ersten Teil wird festgestellt, daß die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf Zwangsmaßnahmen nicht durch den besonderen Status der VN ausgeschlossen ist (S. 171). In einem zweiten Schritt geht es um das Vorliegen eines „bewaffneten Konflikts“ (S. 171-192).

Der zweite Teil untersucht, inwieweit die VN an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind. In Betracht kommt sowohl eine gewohnheitsrechtliche Bindung als auch eine Bindung an die Satzung der Vereinten Nationen (SVN) (S. 194).

Zunächst befaßt sich *Schotten* mit der Bindung des Sicherheitsrates. Anhand einer Auslegung der SVN stellt er fest, daß der Sicherheitsrat, um im Sinne von Art. 24 SVN „ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten“ im Rahmen von Kapitel VII SVN die Möglichkeit haben soll, von den völkerrechtlichen Grundsätzen des Gewaltverbots und der Souveränität der Staaten abzuweichen. Eine Betrachtung von Art. 103 SVN ergibt aber, daß dieser nur eine Abweichung von völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen der VN-Mitgliedstaaten zuläßt, nicht aber von Völkergewohnheitsrecht. Hieraus folgt, daß der Sicherheitsrat nicht umfassend von völkerrechtlichen Prinzipien befreit ist und seinem Handeln Grenzen gesetzt sind (S. 199ff.). Auch die

anschließende Analyse der späteren Praxis des Sicherheitsrates und der Mitgliedstaaten anhand von Beispielen gelangt zu dem Ergebnis, daß dem Handeln des Sicherheitsrates völkerrechtliche Grenzen gesetzt sind, wobei fraglich ist, wie weit diese reichen (S. 205ff.). Ein Abweichen des Sicherheitsrates von anerkannten Prinzipien des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte ist hingegen nicht feststellbar. Die Untersuchung der Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrates zeigt, daß in allen bestehenden Sanktionsregimen humanitäre Ausnahmeregelungen enthalten sind, deren Umsetzung allerdings Probleme bereitet (S. 212ff.). Zusammenfassend folgert *Schotten*, daß die Unterscheidung zwischen *Ius-cogens*-Normen und anderen Normen bei der Frage nach möglichen Bindungen nicht vollständig überzeuge und daß der Sicherheitsrat zwar nicht umfassend an Völkergewohnheitsrecht gebunden sei, aber auch einige Gebiete des Gewohnheitsrechts respektieren müsse, denen kein *Ius-cogens*-Charakter zugesprochen wird. Als mögliche Begründungen hierfür führt er an, daß der Sicherheitsrat diese Normen selbstbindend akzeptiert habe und sie zu den Grundsätzen und Zielen der VN gehören (S. 222f.).

Auf dieser Vermutung aufbauend, gelangt die Untersuchung, inwieweit Regeln des humanitären Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung Bestandteil der Zielvorschriften der SVN sind, zu dem Ergebnis, daß die Achtung und Förderung der Prinzipien des humanitären Völkerrechts zu den in Art. 1 Nr. 3, 55, 56 und Art. 1 Nr. 1 SVN niedergelegten Aufgaben und Zielen gehören (S. 237, 247). Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 25, 48 SVN gehalten, Sanktionsresolutionen zu beachten und der gemeinsame Art. 1 Genfer Abkommen (GA) stellt eine besondere Verpflichtung der Staaten zur Beachtung des humanitären Völkerrechts dar (S. 250ff.).

In den folgenden beiden Kapiteln arbeitet der Autor den auf Wirtschaftssanktionen der VN anwendbaren Regelungsbestand des humanitären Völkerrechts bzw. des Rechts der Menschenrechte heraus, wobei

er zunächst auf den Gewohnheitsrechtsnachweis im humanitären Völkerrecht eingeht. Anschließend wird ausführlich auf das gewohnheitsrechtliche Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung als Methode der Kriegsführung im internationalen bewaffneten Konflikt in der Geschichte und in den GA eingegangen (S. 278-318). Eine Analyse der Praxis von Staaten und internationalen Organisationen, der *Opinio iuris* sowie der Bewertung in der Völkerrechtslehre zeigt, daß das Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung als Methode der Kriegsführung im internationalen Konflikt inzwischen zum humanitären Völkergewohnheitsrecht gehört. In einem Exkurs arbeitet *Schotten* heraus, daß das Aushungern der Zivilbevölkerung als Methode der Kriegsführung auch ein Kriegsverbrechen im internationalen Konflikt darstellt (S. 319-323). Bejaht wird auch die Existenz eines gewohnheitsrechtlichen Rechts auf Zugang für humanitäre Hilfslieferungen (S. 324-348). Hingegen ist das Recht der Zivilbevölkerung auf Erhalt humanitärer Hilfe, insbesondere aufgrund fehlender Übung, noch nicht gewohnheitsrechtlich anerkannt (S. 348-354).

Dem Recht auf Leben kommt sowohl in seiner Ausprägung als Abwehrrecht als auch als zu aktiven Handlungen veranlassendes "survival right" Gewohnheitsrechtscharakter zu (S. 361). Bei dem Recht auf Nahrung ist zwischen dem Recht auf angemessene Nahrung, dem keine unmittelbare Verbindlichkeit zukommt, und dem Recht, vor Hunger geschützt zu sein, zu differenzieren (S. 361ff.). Letzteres stellt einen verpflichtenden Kern dar und begründet die Verpflichtung, humanitärer Hilfe Zugang zu gewähren, wenn nur so das Hungern der Zivilbevölkerung abge-

wendet werden kann (S. 375). Gewohnheitsrechtlicher Charakter komme auch dem Kernbereich des Rechts auf Gesundheit zu, der durch das Verbot staatlichen Handelns, das in erheblichem Maße die Gesundheit der Bevölkerung beeinträchtigt und das Recht auf Zugang zu medizinischer Basisversorgung gebildet wird (S. 382f.).

Als Resultat der vorgenommenen Untersuchung stellt der Autor dar, daß in beiden Rechtsgebieten derselbe Schutzbereich besteht, z.B. haben das gewohnheitsrechtliche Recht, vor Hunger geschützt zu sein und das gewohnheitsrechtliche Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung als Methode der Kriegsführung denselben Schutzbereich. Eine analoge Anwendung von humanitärem Völkerrecht bei Wirtschaftssanktionen außerhalb eines bewaffneten Konflikts ist somit nicht notwendig (S. 383).

Schotten schließt mit der Feststellung, daß die beteiligten Akteure bei der Verhängung und Umsetzung von Sanktionen die dem Individualschutz dienenden Normen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte beachten müssen (S. 392).

Es handelt sich um ein informatives, gut strukturiertes und aufgrund vieler Beispiele auch anschaulich geschriebenes und damit lesenswertes Buch. Mit dem Autor ist eine stärkere Einbeziehung individualschützender Regeln bei der Verhängung und Umsetzung von Sanktionen, z.B. durch die vor der Sanktionsverhängung stattfindende Überprüfung, ob Individualrechtsgüter verletzt werden könnten (S. 393), als wünschenswert zu erachten.

Gunda Meyer

Ute Meck, Selbstmordattentäter - sterben, um zu töten, Verlag für Polizeiwissenschaft, Dr. Clemens Lorei, Frankfurt a. M. 2007, ISBN 978-3--86676-002-8. 258301 Seiten, 19,80 €.

Selbstmordattentäter sind weder Amokläufer noch krankhafte Gewalttäter und auch keine frustrierten oder resignierten Individuen. Es sind Menschen, die das eigene

Ableben gezielt und bewußt derart herbeiführen, daß andere Menschen absichtlich mit in den Tod gerissen werden. Das ist allerdings nur der erste Teil der Begriffs-

klärung, die *Ute Meck* ihrer Darstellung zugrunde legt. Gleichsam weist sie darauf hin, daß Selbstmordattentäter immer vor dem Hintergrund gewaltsamer Auseinandersetzungen der eigenen Gruppe mit einem oder mehreren Gegnern agieren. Mit ihrer Tat verfolgen sie die Absicht, die eigenen Gruppenziele erreichen zu helfen. Finden derartige Aktionen gehäuft innerhalb einer Volksgruppe oder eines Konfliktes statt, spricht man von „Selbstmordterrorismus“, dessen Phänomen die Autorin in der vorliegenden Darstellung untersucht.

Ute Meck beginnt ihre Ausführungen mit einem Zitat des irischen Teroexperten *John Horgan*, das symptomatisch den kommunikationswissenschaftlichen Grundsatz, „Nachrichten entstehen beim Empfänger“, widerspiegelt und zudem auf die Denkstrukturen der westlichen Welt aufmerksam macht:

Wir sehen nur den Endpunkt, das Drama. Und das diktiert dann unsere Annahmen über die Natur dieser Leute.

Um den weit verbreiteten, jedoch zu kurz schließenden Gedankengängen entgegenzuwirken, stellt die Autorin folgende drei Fragen in den Mittelpunkt ihrer psychologischen Analyse: (1.) Wie werden Menschen zu Selbstmordattentätern? (2.) Wie entstehen und funktionieren ihre Ideologien? (3.) Wie kann man dem Selbstmordterrorismus sinnvoll begegnen?

Zunächst widmet sich *Meck* einzelnen Erscheinungsformen von Selbstmordattentaten. Sie beleuchtet die Rolle der Assassinen, die bereits in der zweiten Hälfte des 11. Jahrhunderts diese Form des Terrorismus systematisch eingesetzt haben, und beschreibt das Märtyrertum der Kamikaze nach dem Rezept der Samurai. Zudem geht sie auf Chomeinis Selbstmordbataillone, die Systematisierung der iranischen Idee durch die Hisbollah im Libanon, den palästinensischen Selbstmordterrorismus und auf die ‚Black Tigers‘ auf Sri Lanka ein. Durch Zusammenfassung und Kategorisierung des Datenmaterials legt sie die Grundlage für eine Vergleichbarkeit von

Merkmale der einzelnen terroristischen Erscheinungsformen. *Meck* identifiziert zehn Stationen ihrer Genese, erläutert gut nachvollziehbar deren Einflüsse, Beziehungen und Abhängigkeiten und entwickelt daraus ein politisch-kulturelles Prozeßmodell des Selbstmordterrorismus. Gerade durch einen gelungenen Wechsel der Perspektiven – dem politischen Hintergrund, der Auseinandersetzung mit der Geschichte, Kultur, Religion wie auch der politischen Situation verschiedener Terrorgruppen und dem Blickfeld des Attentäters – gelingt es der Autorin, einen typischen Gang der Entstehung dieser Gruppen nachzuzeichnen. Mittels detaillierter Quellauszüge – ob aus persönlichen Dokumenten oder veröffentlichten Abhandlungen und Gruppenparolen – beschreibt sie die Intensionen der Attentäter, deren ideologisches Fundament und die Entwicklung einer Motivation zur instrumentellen Selbsterstörung. *Meck* schlußfolgert, daß Selbstmordterrorismus ein Produkt von totalem Kompetenzverlust, von Handlungsunfähigkeit, ist. Diese Form des Terrorismus baut auf Gruppenkodizes, Ehranspruch, Mythen- und Feindbildpflege, transzendentalen Bezug des Kampfes sowie auf Rechtfertigungsstrategien und versucht, auf eng begrenztem Weg Selbstbewußtsein zu kompensieren.

Meck konstatiert, daß sich Selbstmordterrorismus sukzessive als reaktive Maßnahme auf Repressionen von außen entwickelt hat und ebenso nur Schritt für Schritt und reaktiv auf äußere Einflüsse abbauen läßt. Die moderne Welt stehe daher vor der überlebenswichtigen Aufgabe, sich von herkömmlichen Denkmustern zu lösen. Die erprobten Kriegsführungsstrategien erweisen sich nicht nur als unwirksam, sondern führen zur Eskalation von Gewalt. Die Autorin rät den angegriffenen Staaten zur Besonnenheit ihrer Aktionen, zu Klarheit, Transparenz und Wahrhaftigkeit ihrer Politik und zur uneingeschränkten Wahrung ihrer Rechtsstaatlichkeit.

Die vorliegende Publikation präsentiert sich als übersichtlich strukturierte Darstellung, die auf vielschichtig und komplex

angelegten Recherchen und Analysen basiert und zu innovativen, nachvollziehbar erläuterten Schlußfolgerungen kommt. Sie lenkt den Blick auf ein an Menschenwürde und den Bedürfnissen des Lebens orientiertes, schwieriges und mühsames aber lohnendes Vorgehen aller gesellschaftlichen Kräfte gegen den Selbstmordterrorismus.

Ein umfangreicher und informativer Anhang rundet die von den Ideen einer konstruktiven Konfliktbearbeitung getragene Darstellung ab.

Anne Dieter

Sonja Haug/Michael Wolf, Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer, (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 8 der Forschungsgruppe des Bundesamtes), Februar 2007.

Diese Studie greift die Situation der jüdischen Zuwanderer aus Rußland und anderen GUS-Staaten auf. Als Basis diente eine Auswertung von Antragsakten der jüdischen Zuwanderer in der Landesaufnahmestelle des Freistaates Bayern im Jahr 2005. Ziele der Untersuchung waren die Erforschung der Zuwanderungsmotive, der demographischen und sozialstrukturellen Zusammensetzung, der sozialen Einbettung, des Integrationspotentials und des Integrationsverlaufs der jüdischen Migranten. Der vorgelegte Bericht enthält die Abschlußergebnisse der dritten Phase des Projektes, die Auswertung von Personenbögen.

Die Autoren kommen nach sorgfältiger Auswertung der Vollerhebung aller Zuwanderer des Jahres 2005 in Bayern zu dem Schluß, daß das Qualifikationsniveau und der berufliche Status jüdischer Zuwanderer sehr hoch seien. Ihre Berufsqualifikationen seien auf dem hiesigen Arbeitsmarkt häufig jedoch nicht zu verwerten, das Humankapital nicht direkt transferierbar.

Ein hoher Anteil der Zuwanderer ist weder jüdischer Abstammung noch jüdischer Religion, bedingt durch den hohen Anteil von interethnischen Ehen. Die Zuwanderer sind in der Regel gut in lokale Verwandtschaftsnetzwerke eingebettet. Häufig liegt eine klassische Aus- und Zuwanderung im Familienverbund vor, und die demographische Struktur der jüdischen Zuwanderer unterscheidet sich somit deutlich von der der Arbeitsmigranten.

Die Autoren kommen zu dem Gesamtergebnis, daß die jüdischen Zuwanderer Hochqualifizierte sind und es besonders wichtig für die Integration auf dem Arbeitsmarkt wäre, die Berufsabschlüsse und Berufserfahrungen anzuerkennen. (sv)

•••

Barbara Heß/Lenore Sauer, Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland, (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 9 der Forschungsgruppe des Bundesamtes), Januar 2007.

Das Working Paper 9 basiert auf der Small Scale Study III (2006) "Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU", die im Rahmen des Europäischen Integrationsnetzwerkes erstellt wurde. Das Arbeitspaper beschäftigt sich mit dem Bedarf an hoch qualifizierten und hochrangig beschäftigten Arbeitskräften, den rechtlichen Grundlagen für die Zuwanderung dieser Personen aus Drittstaaten, den Programmen zur Anwerbung von Hochqualifizierten und hochrangig Beschäftigten, und einer Datenanalyse dieses Personenkreises. Die Autorinnen thematisieren die derzeitige hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Fachkräftemangel („qualifikatorisches Mismatch“), die mangelnde Vermittlung von hochrangig Beschäftigten und Qualifizierten in und nach Deutschland und das Fehlen einer gezielten Anwerbung der erwünschten Personengruppen aus Drittstaaten. Das umfangreiche Datenmaterial wird ausführlich besprochen und analysiert.

Die Autorinnen kommen zu dem Schluß, daß auch in Zukunft ein Bedarf an Hochqualifizierten und hochrangig Beschäftigten bestehen wird. Deshalb müsse auch die Gruppe der bereits in Deutschland ansässigen türkischen Migranten und deren Nachkommen besser gefördert werden, um ihr Potential auszureizen. Weitere Forschungen

und Erhebungen seien notwendig, insbesondere bezüglich der Frage, wie viele Personen in welchen Berufsgruppen nach § 19, § 18 bzw. § 39 Abs. 6 AufenthG einreisen. (sv)

• • •

Deutscher Caritasverband e.V. (Hrsg.), Integration konkret: Vielfalt, Chancen und Visionen einer Einwanderungsgesellschaft, (Fachmesse und Kongress des Deutschen Caritasverbandes, 6. bis 8. Dezember 2006 Rathaus Schöneberg, Berlin), April 2007.

In dieser Veröffentlichung dokumentiert die Caritas die Beiträge auf der Fachmesse und dem Kongress des Deutschen Caritasverbandes vom 6. bis 8. Dezember 2006. In mehreren Podiumsvorträgen und in sieben Fachforen setzten sich Praktiker(innen) und Vertreter(innen) aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung mit wichtigen Fragen der Migration und der Arbeit mit Migranten auseinander. Die thematisch weit gefächerte Bandbreite der Fachforen reichte von der Flüchtlingsarbeit zwischen Abschiebung und Integration bis zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund.

Auch die Podiumsvorträge griffen konkrete Aspekte des Themas Migration und Integration auf. So wurde in dem Vortrag „Deutschland ist bunter geworden“ von Prof. Dr. Elisabeth Beck-Gernsheim die interessante Tatsache deutlich, daß die Statistiken zur Integration und Schulbildung von Ausländern ein falsches und nicht repräsentatives Bild bieten. Die gut integrierten und erfolgreichen Personen haben häufig die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen oder sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt, um dort den Lebensabend zu genießen oder die Karriere weiterzuführen. Diese Menschen mit Migrationshintergrund werden also von den relevanten Statistiken entweder als Deutsche oder gar nicht mehr erfaßt.

Vielfach kritisiert wurde das unzureichende Ausbildungs- und Schulsystem, welches Kinder und Jugendliche nicht angemessen fördert. Thematisiert wurde auch das in der Öffentlichkeit weitverbreitete negative Bild der Menschen und besonders der Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Ressourcen dieser Menschen, ihre interkulturellen und sprachlichen Kompetenzen werden nicht realisiert und genutzt. (sv)

• • •

Philip Alston (Hrsg.), Non-State Actors and Human Rights (The Collected Courses of the Academy of European Law, Bd. XIII/3), 387 S., 2005, ISBN 0-19-927282-4, 43,- €.

In acht zum Teil sehr ausführlichen Kapiteln gibt der Band wichtige Informationen über die Rolle nichtstaatlicher Akteure, also von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und Wirtschaftsunternehmen mit Blick auf die Verletzung und Einhaltung von Menschenrechten.

Dabei wird nicht nur der völkerrechtliche Rahmen, in dem sich diese Akteure bewegen, umfassend dargelegt, sondern es werden auch Einzelaspekte untersucht. Ziel der Darstellungen ist es, die auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehenden Menschenrechtsverletzungen rechtlich zu erfassen. (wß)

Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz, veranstaltet von amnesty international, dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. (RAV), European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Holtfort-Stiftung am 4./5. Oktober 2007 in der Bremer Landesvertretung in Berlin-Tiergarten. (*Gunda Meyer*)

In ihrer Begrüßung gingen *Barbara Lochbihler* von amnesty international und *Wolfgang Kahleck* für den RAV und das ECCHR u.a. auf die fortschreitende Relativierung des Folterverbotes ein. So würden z.B. durch Folter in Staaten wie Usbekistan gewonnene Erkenntnisse Eingang in die Akten vieler Geheimdienste finden. Angesichts dieser und ähnlicher erschreckender Tatsachen wurde kritisiert, daß sich die EU-Ratspräsidentschaft, auch angesichts des Marty-Berichts, nicht mit dem Folterverbot beschäftige. Auch in den Medien würde die Thematik der Relativierung des Folterverbots kaum behandelt.

Im Rahmen der Veranstaltung wurde dem Bremer Rechtsanwalt *Bernhard Docke* der Werner-Holtfort-Preis der Holtfort-Stiftung für seine Verdienste im Fall *Murat Kurnaz* verliehen. In seiner Laudatio hob der Vorsitzende der Holtfort-Stiftung, *Martin Lemke*, den besonderen Einsatz *Dockes* für seinen Mandanten hervor und beklagte, daß im Fall *Kurnaz* die „Staatsräson vor den Menschenrechten“ kam. *Docke* hob hervor, daß auch amnesty international sowie amerikanischen Bürgerrechtsorganisationen zu danken sei und Deutschland eine Mitverantwortung an dem Martyrium von *Kurnaz* trage. Selbst wenn ein Tatverdacht gegen *Kurnaz* bestanden haben sollte, hätte Deutschland, anstatt seine Sicherheitsinteressen durch Guantánamo sichern zu lassen, einen ordentlichen Prozeß in Deutschland anstrengen müssen. Dieser Fall habe gezeigt, was im Falle des Durchbrennens eines Rechtsstaates passiere: der Verlust von Verfahrensrechten, Menschenwürde und totale Willkür. Damit dieser Vorfall ein Stück Mittelalter bleibe und keinen Vorgriff auf die Zukunft darstelle, gebe es noch viel zu tun.

Im ersten Teil der Veranstaltung ging es um die Verantwortung Deutschlands und der EU bei der Durchführung von „Rendi-

tion“-Flügen durch die CIA. Zunächst sprach *Meg Satterthwaite*, New York University School of Law, über das „Rendition“-Programm der US-Regierung. Unter diesem sei nach dem 11. September 2001 die gezielte Verbringung Terrorismusverdächtiger in andere Staaten zu verstehen, um sie dort der Folter auszusetzen. Diesem liege die Vorstellung zugrunde, die ganze Welt sei ein Schlachtfeld und ziele darauf ab, Gefangene außerhalb des Rechts zu positionieren. Die hierfür von der US-Regierung angeführten rechtlichen Argumente, daß z.B. die Menschenrechte außerhalb des US-amerikanischen Staatsgebietes nicht anwendbar seien, seien falsch. Um das „Rendition“-Programm zu stoppen, bedürfe es einer internationalen Anstrengung und der Einwirkung auf die nationalen Regierungen, damit diese die Zusammenarbeit mit der US-Regierung einstellen.

Anschließend berichtete *Gavin Simpson*, Sonderermittler für den „Marty“-Bericht der parlamentarischen Versammlung des Europarats, über „Rendition“ in Europa und die Untersuchung des Europarats. Er betonte, daß es sich bei dem „Rendition“-Programm um ein sehr weit verbreitetes, in höchstem Maße systematisiertes, juristische und nationale Grenzen übersteigendes globales Spinnennetz handele, in das Orte in fünfzehn Staaten eingebunden seien. Zu unterscheiden sei zwischen vier Kooperationskategorien: „Stopover points“ werden vor allem zum Auftanken angeflogen. „Staging points“, zu denen auch Frankfurt und Ramstein gehören, dienen vor allem der Planung und Vorbereitung. An „Pick-up points“ werden Gefangene aufgelesen und an „Detainee transfer/Drop-off points“, die sich oft in der Nähe von Geheimgefängnissen befinden, werden Gefangene abgesetzt. Zu letzteren zählen neben Guantánamo, Bagdad, Kabul, Algier, Kairo, Amman, Islamabad, Rabat und

Taschkent auch Bukarest und Timisoara in Rumänien und Szymany in Polen. Anhand einer Karte zeichnete *Simpson* sehr anschaulich Beispiele von „rendition circuits“ nach. Abschließend äußerte er Reformbedürfnisse, wie eine Überarbeitung des rechtlichen Rahmens der Geheimdienste oder eine Erneuerung der bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats und den USA.

Wolfgang Kaleck zeigte juristische und politische Gegenstrategien der „Rendition“ in Europa auf. Er lobte die Arbeit von Journalisten und Zivilgesellschaft, denen die Aufdeckung der „Rendition“-Struktur zu verdanken sei, und die damit eine Aufgabe übernommen hätten, die eigentlich dem Staat zustehe. Der Marty-Bericht enthalte ein uneingelöstes Arbeitsprogramm, daß den Mitgliedstaaten ein Handeln abverlange. Darüber hinaus müsse das Recht als Waffe eingesetzt werden, wie es derzeit schon geschehe: so habe der US-Supreme Court gegen die eigene Regierung geurteilt und in Europa seien mehrere Strafverfahren anhängig. Angesichts dieser und anderer in den letzten Jahren weltweit von NGO erzielter Fortschritte, zeichnete *Kaleck* ein trotz „andauernder Niederlage“ vorsichtig optimistisches Bild.

Der weitere Verlauf des Tages war der Darstellung einzelner Fälle gewidmet.

Zunächst wurde eine Videobotschaft des Kanadiers *Maher Arar* gezeigt, der ein Opfer der „Rendition“ wurde. Im Anschluß referierte Staatsanwalt *Armando Spataro* aus Mailand über seine Ermittlungen gegen CIA-Beamte im Entführungsfall *Abu Omar* und die seine Arbeit erschwerende Haltung der italienischen Regierung. Rechtsanwalt *Manuel Olle* aus Madrid berichtete über die Ermittlungen der spanischen Audiencia Nacional zu den CIA-Entführungsflügen. Dabei betonte er, daß es in Spanien seit 1996 eine große Anzahl von Verfahren gegeben habe, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit zum Gegenstand hatten, z.B. in den Fällen Pinochet, Falun Gong, Guatemala, Ruanda, Tibet oder der argentinischen Diktatur. *Kamil*

Majchrak vom ECCHR Warschau/Berlin sprach über Rendition und Geheimgefängnisse in Polen. Dort habe es nach dem Marty-Bericht nie unabhängige Untersuchungen gegeben; die polnische Regierung verneine die Existenz von Geheimgefängnissen und Geheimflügen und es sei schwierig, ein Bewußtsein für Menschenrechtsverletzungen zu schaffen. Rechtsanwalt *Manfred Gnjudic* aus Ulm und Rechtsanwalt *Ben Wizner* aus New York berichteten über den Fall *Khaled El-Masri*. *Gnjudic* kritisierte vor allem, daß Deutschland in den USA nicht die Auslieferung von CIA-Mitarbeitern beantrage, gegen die in Deutschland ein Haftbefehl vorliegt. In den USA wurde eine Klage *El-Masris* gegen den früheren CIA-Chef *George Tenet* wie auch jede andere vor US-Gerichten wegen Folter in Irak, Afghanistan und Guantanamo angestregte Klage abgewiesen.

Der zweite Teil der Konferenz ging auf die Problematik von Antiterrormaßnahmen und den Schutz der Menschenrechte ein.

Gerald Staberock von der International Commission of Jurists sprach über die Grenzen einer menschenrechtskonformen Terrorismusbekämpfung. Um die Auswirkungen des Terrorismus auf die Menschenrechte zu erforschen, habe die International Commission of Jurists ein unabhängiges Panel gegründet, das im April 2008 seinen Bericht vorlegen werde. Die Zerstörung des internationalen Menschenrechtsschutzes schreite seit dem 11. September 2001 voran, im Zweifel werde die Staatsräson über den Schutz der Menschenrechte gestellt. Da es noch keine global gültige Definition des Terrorismus gebe, stehe den Staaten ein weiter Ermessensspielraum zu. Ein Beispiel für die Auswirkung des internationalen Terrorismus ist die Einbindung des innerstaatlichen Terrorismus in den internationalen Kontext (z.B. in Kolumbien), um so den Konflikt ohne rechtliche Begrenzung führen zu dürfen. Viele Commonwealth-Länder reagierten mit einer „over legislation“. In Lateinamerika würden z.T. Parallelen zu den nationalen Security-Doktrinen der 80er Jahre gezogen, also ein Feindbild hergestellt, bei dem normale

Standards nicht gelten. *Staberock* kritisierte auch, daß die Debatte über Terrorismus und Menschenrechte in einem fast geschichtsfreien Raum geführt werde; man halte die Lehren aus der Vergangenheit nicht für relevant für die neue Situation, obwohl zumindest bezüglich der Auswirkungen der Maßnahmen Lehren aus der Vergangenheit gezogen werden könnten. Besorgniserregend sei auch, daß im Zuge der Terrorismusbekämpfung bestimmte Minderheiten unter Generalverdacht gestellt würden, was kontraproduktiv sei, da man Informationen dieser Gruppen benötige, aber auf Ablehnung stoße, wenn man sie verdächtige. Fraglich sei weiterhin, ob die Kontrollmaßnahmen für die Geheimdienste noch adäquat seien; auch auf europäischer Ebene sei kein politischer Wille erkennbar, dieses Problem anzugehen. *Staberock* betonte, daß der Terrorismus innerhalb des Rechtsstaatsgefüges bekämpft werden müsse. Bei der Verbringung in Geheimgefängnisse handele es sich um „enforced disappearances“, die bei systematischem Auftreten ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Schon aus diesem Grunde sei es nicht akzeptabel, daß Deutschland keinen Auslieferungsantrag gegen die USA stelle.

Theo van Boven, ehemaliger Sonderberichterstatter gegen die Folter der Vereinten Nationen stellte klar, daß das absolute Folterverbot, eines der grundlegendsten Prinzipien der internationalen Gemeinschaft, nach wie vor gelte. Das Infragestellen der Absolutheit des Folterverbots seit dem 11. September 2001 von vielen Seiten sei inakzeptabel, das absolute Folterverbot müsse auch in der Situation des Terrorismus gelten.

Im Anschluß sprach *Thilo Weichert*, Landesbeauftragter für Datenschutz in Schleswig-Holstein, zum Thema Datenschutz und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz. In diesem Zuge gab er einen Überblick über die Geschichte von Datenschutz und Terrorismusgesetzgebung sowie noch bevorstehende Antiterrormaßnahmen in Deutschland. Als Auswirkungen dieser Maßnahmen arbeitete er u.a. die Diskrimi-

nierung bei Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, den Ausschluß von gesellschaftlichen Ereignissen, berufliche Benachteiligung sowie eine grundlose Einbeziehung in Ermittlungsverfahren und das Entstehen eines Klimas von Angst und Aggression heraus.

Wolfgang Grenz von amnesty international schilderte Beispiele von Abschiebungen aus Staaten wie Schweden oder den Niederlanden in Folterstaaten wie Algerien oder Ägypten. So habe z.B. in einem Fall die schwedische Regierung wider besseres Wissen erklärt, daß Ägypten seine Zusage, nicht zu foltern, eingehalten habe. *Grenz* folgerte, daß diese die Abschiebung betreibenden Staaten im Umgang mit Terrorverdächtigen das absolute Folterverbot verletzen.

Rechtsanwalt *Reinhard Marx* referierte über die Auswirkungen des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes auf das Ausländerrecht. Er kritisierte, daß es im geltenden Ausländerrecht für die Rechtsfolge der Ausweisung nur noch auf abstrakte Begriffe (§ 11 StaG) und nicht mehr auf das Individuum ankomme. Auch äußerte er sich besorgt über die Einbürgerungs- bzw. Gesinnungstests (§ 10 Abs 1 Nr. 1 StaG); Minderheiten müßten ständig einen gegen sie bestehenden Generalverdacht ausräumen. Das Ausweisungsrecht entwickle sich „von individuellen Gefährdungstatbeständen zu diffusen Gesinnungstatbeständen“.

Schließlich berichtete *Ben Hayes* von Statewatch über menschenrechtliche Aspekte einer europäischen Zusammenarbeit der Polizei und Geheimdienste. Anhand eines Beispiels schilderte *Hayes* die Konsequenzen, für Personen, deren Name sich auf einer der „terrorist lists“ befindet. Für die Zukunft zeichnete *Hayes* auf, daß sich die Tätigkeit der Geheimdienste von einer gezielten, der juristischen Kontrolle unterliegenden Arbeit immer mehr hin zu einer unkontrollierten Arbeit entwickeln werde.

Zum Abschluß kam es zu einer Podiumsdiskussion zum Thema politische Gegenmaßnahmen mit *Gerhart Baum*, Bundesmi-

nister a.D., MdB *Norman Paech*, die Linke, und MdB *Hans-Christian Ströbele*, Bündnis 90/die Grünen. *Ströbele* berichtete von seiner Arbeit im parlamentarischen Kontrollgremium für die Geheimdienste und nannte Verbesserungsvorschläge. *Baum* betonte die Wichtigkeit der Rolle von Journalisten für die Überwachung der Geheimdienste und kritisierte deren Verfolgung, wie im Cicero-Fall geschehen. Sehr besorgniserregend sei die fortschreitende Abschwächung des Begriffs der Menschenwürde im Grundgesetz. *Paech* kritisierte die zunehmende Veränderung des Verhältnisses von Geheimdiensten und Polizei und den Weg in eine präventive Sicherheitsstruktur. Thematisiert wurde auch das Folterverbot und die Verwendung und Verwertbarkeit durch Folter erlangter Informationen ausländischer Geheimdienste. Zu der umstrittenen Situation des „Bombenszenarios“ sagte *Baum*, daß in dieser Situation „beide Entscheidungen falsch“ seien. Er stellte fest, daß sich das Grundgesetz immer wieder neu bewähren müsse und zitierte eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Staat kein Klima der Angst entstehen lassen dürfe, in dem die Bürger, aus Angst beobachtet zu werden, von ihrer Freiheit keinen Gebrauch mehr machen.

Die Konferenz zeigte auf, daß die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung eine immer weiter fortschreitende Einschränkung von Freiheit mit sich bringen und daß gravierende Mißstände v.a. in den Bereichen „Renditions“ und Folterverbot bestehen. Es wurde deutlich, daß Menschenrechtsverletzungen in diesen Bereichen nicht nur vereinzelt in wenigen Staaten, sondern auch auf europäischer Ebene verbreitet sind. Die Vernetzung der Geheimdienste und die voranschreitende Aufhebung der Trennung von Polizei und Geheimdiensten machen die Folterproblematik auch zu einem europäischen und inner-

staatlichen Problem. Zwar wurden positive Aspekte, wie die Erstellung des Martyr-Berichts oder die Aufdeckungsarbeit von Journalisten, hervorgehoben. Doch herrschte angesichts von Schwere und Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen, der diesen gegenüber bestehenden Passivität von Entscheidungsträgern sowie vieler offener Fragen eine pessimistische und besorgte Grundstimmung vor. Für die Zukunft wurde vielfach die weitere und verstärkte Zusammenarbeit aller Akteure der Zivilgesellschaft angemahnt, um auf die nationalen Regierungen einzuwirken.

Zur Problematik vgl. auch nachstehende Beiträge:

Jenny Welke, Guantánamo Bay – ein rechtsfreier Raum?, in diesem Heft, S. 316-322.

Dominik Steiger, Die CIA, die Menschenrechte und der Fall Khaled el-Masri: Zugleich ein Beitrag zur Frage der Anwendbarkeit des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen auf den „Krieg gegen den Terror“, Studien zu Grund- und Menschenrechten Nr. 14, März 2007.

Eckart Klein, Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus – hört hier das Völkerrecht auf?, in: Josef Isensee (Hrsg.), *Der Terror, der Staat und das Recht*, 2004, S. 9-39.

Bernhard Schäfer, „Guantánamo Bay“ - Status der Gefangenen und habeas corpus, Studien zu Grund- und Menschenrechten Nr. 9, Mai 2003.

Andreas Haratsch/Stefanie Schmahl, Internationaler Terrorismus als Herausforderung an das Völkerrecht, *WeltTrends* 2001, S. 111-117.

Das Ende des Informanten- und Datenschutzes? – Fachtagung zur Einführung der Vorratsdatenspeicherung in Deutschland, veranstaltet von der Humanistischen Union (HU), Journalisten- und Medienverbänden, am 17. September 2007 in der ver.di-Bundesverwaltung in Berlin. (*Margarita Georgas*)

Die so genannte Vorratsdatenspeicherung (VDS) bedeutet, daß Kommunikationsdaten aller Nutzer von Telefonen, Mobiltelefonen, Internetzugängen und E-Mail-Diensten pauschal gespeichert werden. Solche Kommunikationsdaten sind: Rufnummern, Beginn und Ende des Telefonats, bei Mobiltelefonen darüber hinaus Karten- und Gerätenummer. Im Emailverkehr werden Zeitpunkt der Nutzung, Kennung des Postfachs, zugewiesene IP-Adresse und Beginn und Ende der Internetnutzung gespeichert.

In ihrer Begrüßung äußerte die Vorsitzende der HU, Frau *Rosemarie Will* die Sorge, daß der Datenschutz durch die VDS in seinen wesentlichen Zügen verloren ginge, denn man könne dadurch Bewegungsprofile ermitteln, persönliche Interessen identifizieren und Kommunikationsnetzwerke erkennen. Die besondere Sensibilität dieser Verbindungsdaten ergebe sich daraus, daß sie in digitalisierter Form erzeugt würden und deshalb automatisiert ausgewertet werden können. Dies stelle einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre dar und widerspräche zentralen Prinzipien des Datenschutzes. Die VDS setze das Recht auf informationelle Selbstbestimmung für die elektronische Kommunikation de facto außer Kraft. Der Rechtsstaat könne durch die VDS Einsicht in sensible Daten des Bürgers nehmen, so *Will*, und sich so als Überwachungsstaat organisieren. Sie fragt, ob ein solcher Grundrechtseingriff gerechtfertigt sei.

Christoph Fiedler vom Verband der deutschen Zeitschriftenverleger forderte einen zuverlässigen Quellenschutz, denn für Informanten bliebe sonst kaum eine Möglichkeit, geschützten Kontakt zu Journalisten aufzunehmen. Auch wenn eine Bedrohung durch den Terrorismus herrsche, zähle dieses Argument nicht, denn gerade in einer solchen Situation sei man auf einen

robusten Rechtsstaat angewiesen.

Hansjürgen Garstka, der bis 2005 Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit war, moderierte den ersten Teil der Veranstaltung. In diesem ging es um die Ermittlungspraxis und die technischen Notwendigkeiten von Kommunikationsdaten.

Generalbundesanwalt *Michael Bruns* unterstrich zunächst, daß weder Inhalte noch die aufgerufenen Adressen gespeichert würden. Deshalb könne das Surfverhalten des Nutzers nicht gespeichert werden. Gleichwohl blieben die gespeicherten Daten ein sensibles Gut. Ein verantwortlicher Umgang mit den Daten durch die Ermittlungsbehörden sei deshalb notwendig. Als erster Redner und gleichzeitig fast einziger Befürworter der VDS, versuchte er aufzuzeigen, welches Problem die Nichtexistenz einer VDS darstellt. Die Kommunikationsgewohnheiten hätten sich von Grund auf geändert, sie seien viel elektronischer geworden. Durch das Verschwinden der körperlichen Präsenz entschwänden auch die körperlichen Spurennachweise wie z.B. Fingerabdrücke. Dies erschwere die Ermittlungsmöglichkeiten.

Datenspeicherung, so *Bruns*, sei also keine Erweiterung der Eingriffe sondern lediglich eine Verlagerung bzw. Anpassung der Ermittlungsmethoden an die neuen Gegebenheiten. Dies sei sowohl für die Überführung als auch für die Entlastung eines Straftäters wichtig. Müßte man jedes Mal erst einen richterlichen Beschluß abwarten, um Daten speichern zu dürfen, führe das dazu, daß in der Zwischenzeit sämtliche beweisheblichen Daten gelöscht würden (sog. „Quickfreezing“). *Bruns* weist schließlich den Vorwurf zurück, der Staat würde eine exzessive Nutzung der Daten betreiben. Tatsächlich stieg, so *Bruns*, die Überwachung der Daten um etwa 5,8%. Dieser Wert stünde jedoch genau im Verhältnis

zum Anstieg der T-Anschlüsse.

Anschließend sprach *Klaus Landefeld* von eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V., über die Umsetzung der VDS in den Telekommunikationsunternehmen auf Grundlage der EG-Richtlinie 2006/24/EG. Er kritisierte dabei, daß es bisher keine Vorgaben zu Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen gäbe. Er stellte die Frage, wer die ganze VDS überhaupt überwachen sollte.

Im Anschluß referierte *Constanze Kurz* vom Chaos Computer Club über die Frage, wie die junge Generation die Überwachung eigentlich sieht. Sie sähen, so *Kurz*, die VDS in einem Gesamtpaket zusammen mit Fahrzeugkennzeichen, Kontenabfragen und Ausspionierung der privaten Festplatten. Bevor eine sechsmonatige Speicherung aller Kommunikationsdaten beschlossen werde, müsse, so *Kurz*, die bisherige Praxis der Auswertung von Kommunikationsdaten veröffentlicht und einer kritischen Prüfung zugänglich gemacht werden.

Im zweiten Block ging es um den Grundrechtsschutz in Deutschland und Europa.

Marion Albers, Professorin an der Universität Augsburg, untersuchte die EG-Richtlinie zur VDS und deren Gemeinschaftsrechtskonformität. Sie kam zu dem Ergebnis, daß sich die Richtlinie nicht auf Art. 95 EG-Vertrag stütze und mithin verfassungswidrig sei.

Thomas Würtenberger, Professor an der Universität Freiburg, regte an, über folgende, häufig anzutreffende Aussagen zu reflektieren: Der Staat würde durch die VDS überwachen und damit in Grundrechte eingreifen und Dienstanbieter seien der verlängerte Arm des Staates. Es gehe doch hierbei – bei der VDS –, so *Würtenberger*, um die Vorbeugung von Verbrechen wie z.B. den Terrorismus. Natürlich müsse dabei die Sicherheit – organisatorisch und technisch – gewährleistet sein. Die Frage, „Wer schützt uns vor unseren Beschützern?“ bleibe eine stets schwierig zu beantwortende Frage.

Der weitere Verlauf der Tagung ging auf

die Problematik der Verbindungsdaten in der Strafverfolgung ein und widmete sich schließlich noch der Darstellung der VDS in der medienpolitischen Diskussion.

Nach jedem Panel gab es eine Diskussion, zu der auch das Publikum eingeladen war. Dieses nutzte die Plattform rege, um Fragen zu stellen, aber auch, um seinem Unmut Ausdruck zu verleihen. Innerhalb der Diskussion wurde aus dem Publikum bemerkt, daß der grundrechtlich geschützten Freiheit der Kommunikation nicht nur die Inhalte unterlägen – was gesagt oder geschrieben wird –, sondern auch deren äußere Umstände – wer sich wann, wie und mit wem austausche. Weiterhin wurde kritisiert, daß die Möglichkeit, Daten zu erfragen, die ohnehin schon erfragt werden können, bisher nicht ausreichend genutzt wurde und ob vor diesem Hintergrund ein weiterer Eingriff nicht „nicht erforderlich“ und mithin verfassungswidrig sei.

Im Rahmen der Veranstaltung wurde pro und contra der VDS zum Teil „hitzig“ diskutiert. Besonders die Befürworter der VDS wurden zum Teil heftig aus dem Publikum angegriffen. Die Tagung zeigte auf, daß die geplante VDS zum Zwecke der Strafverfolgung/Ermittlung in das Recht auf Selbstbestimmung eingreift, jedoch nach einigen Auffassungen – an diesem Tag nur einzeln vertreten – dieser Eingriff notwendig erscheint, bzw. nicht ausgeschlossen werden darf. Es wurde deutlich, daß die Befürworter der VDS, den Gegnern nicht die Angst nehmen konnten, daß durch die VDS das Kommunikationsverhalten aller Bürger – ob einer Straftat verdächtigt oder nicht – verstärkt ausgeforscht würde und daß Straftaten *mit* dem Datenschutz begangen werden.

Informationen
aus dem MenschenRechtsZentrum
der Universität Potsdam

Neuerscheinungen

Eckart Klein (Hrsg.) Meinungsäußerungsfreiheit versus Religions- und Glaubensfreiheit (Schriften des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, Bd. 28), 2007.

Der Band gibt die Referate einer Konferenz wieder, die das MRZ im November 2006 veranstaltete. Zunächst geht es um den Schutz religiöser Gefühle durch das Strafrecht, bevor die Rolle des Staates als Garant und Begrenzer von Freiheiten behandelt wird. Abschließend wird eine Verbindung zum europäischen Menschenrechtsschutz im Rahmen der EMRK hergestellt.

Die dreifache Sicht auf das Problem macht das Spannungsfeld deutlich, das zwischen einander widerstreitenden Freiheitsrechten gerade in diesem sensiblen Bereich besteht. Die Herausforderungen für ein rechtsstaatlich verfaßtes und dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtetes Gemeinwesen sind nicht nur theoretisch anspruchsvoll, sondern auch in der Rechtspraxis wie im gesellschaftlichen Alltag hoch. Der vorliegende Band liefert wichtige Argumentationshilfen.

Wechsel in der Geschäftsführung - Sitzung des wissenschaftlichen Beirats

Turnusgemäß hat Prof. Dr. phil. *Christoph Menke* am 1. November 2007 Prof. Dr. iur. *Eckart Klein* als geschäftsführenden Direktor des MRZ abgelöst. Die jetzige Amtsperiode beider Direktoren läuft noch bis Ende Oktober 2009.

Am 1. November fand auch die zweite Sitzung des wissenschaftlichen Beirats statt, der die Arbeit des MRZ begleitet. Dem Beirat gehören an:

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, Berlin	Prof. Dr. Manfred Görtemaker, Potsdam
Prof. Dr. Wolfgang Huber, Berlin	Prof. Dr. Otto Keck, Potsdam
Prof. Dr. Hans Joas, Erfurt	Prof. Dr. Hans-Peter Krüger, Potsdam
Dr. Almut Wittling-Vogel, Berlin	Prof. Dr. Carola Schulze, Potsdam

Der wissenschaftliche Beirat kann gemäß § 5 der Satzung des MRZ gegenüber dem Vorstand Empfehlungen zu Zielen und Strategien der Entwicklung des Zentrums, Forschungsthemen, wissenschaftlichen Tagungen und Weiterbildungsveranstaltungen abgeben. Er dient ferner der Förderung der Zusammenarbeit mit Institutionen außerhalb der Universität.

Workshopreihe „15 Jahre Wiener Weltmensenrechtskonferenz“

Am 2. November 2007 fand der dritte und letzte Workshop im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe statt, der dem Thema „Diskriminierungsbekämpfung“ gewidmet war. Die Ergebnisse aller drei Workshops werden im Sommer 2008 vorgelegt, um nach fünfzehn Jahren eine Bilanz der 1993 zum Abschluß der Weltmensenrechtskonferenz verabschiedeten Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms zu ziehen.

Referendarstation/Praktikum

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendarinnen und -referendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im MRZ ableisten. Interessierte richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. *Eckart Klein*.

Auch Praktikantinnen und Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer, Kenntnisstand und schriftlicher Ausdrucksfähigkeit ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich. Auf unseren Internetseiten finden sich weitere Informationen und Arbeitsproben aus früheren Praktika (<http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/praktikum.htm>). Interessierte richten ihre Bewerbungen bitte an Dr. phil. *Anne Dieter*.

Bewerbungen für das Sommersemester 2008 können weiterhin eingereicht werden; es stehen noch Plätze zur Verfügung.

Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen über 60 Mitglieder. Unter diesen finden sich Juristen, Ärzte und (Hochschul-) Lehrer aus dem In- und Ausland. Aufgabe des Vereins ist es, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam in jeder Weise durch ideelle und finanzielle Unterstützung zu fördern.

So wurden in der Vergangenheit beispielsweise mehrfach Bücherkäufe und -reparaturen finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Menschenrechte für Alle“ das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt. Später finanzierte der Verein die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in nennenswerter Höhe mit und schaffte einen leistungsfähigen PC für das Sekretariat an. Als Kooperationspartner des Leonardo-Büros Brandenburg ermöglicht er auch die Beschäftigung ausländischer Praktikanten.

Wenn Sie *Mitglied* in unserem Förderverein werden wollen, wenden Sie sich bitte an

Herrn
Rechtsanwalt Dr. Dirk Engel
„Förderverein“
Kanzlei Horn & Engel
Wilhelm-Staab-Straße 4
14 467 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 2 80 42 20. Wir schicken Ihnen gerne Informationsmaterial zu.

Möchten Sie den Verein bereits jetzt durch eine steuerlich absetzbare *Spende* fördern, so überweisen Sie diese bitte auf das Konto Nr. 491 0170 703 bei der HypoVereinsbank (Potsdam), BLZ 160 200 86.

**Autorinnen und Autoren in diesem Heft:
(Beiträge, Berichte und Dokumentation)**

Lena Anlauf

Studentin der Philosophie, Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Potsdam.

Christian Becker

Dr. rer. nat., Institut für Mathematik, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur Geometrie, Zweitstudium der Philosophie an der Universität Potsdam.

Camille Billet

Studentin an den Universitäten Paris X und Potsdam; momentan bereitet sie ihren „Master 2 bilingue des droits de L'Europe im deutschen und französischen Recht“ vor.

Priamo Etzi

Dr. iur. can., OFM, Professor für kanonisches Recht an der Juristischen Fakultät der Päpstlichen Universität Antonianum, Rom.

Frank Glienicke

Ass. iur., Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Rechtsanwalt, Potsdam.

Bahar Haghanipour

B.A., Studentin der Erziehungswissenschaften, Sozialpsychologie und -anthropologie an der Ruhr-Universität Bochum.

Gunda Meyer

Rechtsreferendarin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Redaktion MRM.

Sebastian Rießbeck

Stud. iur., Universität Potsdam.

Helmut Volger

Dr. phil., Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen, Falkensee.

Jenny Welke

Studentin der Geschichte und Religionswissenschaft an der Universität Potsdam.

Johannes Wendt

Stud. iur., Universität Potsdam.



ISSN 1434-2828