



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Aus dem Inhalt:

- Der Streit um das Kopftuch – Plädoyer für eine aktive Neutralität
- Die Kultur der Menschenrechte – Eine Bestandsaufnahme aus philosophischer Sicht
- 165 Jahre Einschränkung der Kinderarbeit in Preußen: Ein Beitrag zur Sozialgesetzgebung in Deutschland
- Die völkerstrafrechtliche Beurteilung der Verfolgung von Falun Gong seit 1999

Heft 2 / 2004
9. Jahrgang

IMPRESSUM

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

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

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

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

© Juli 2004

ISSN 1434 - 2828

Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	114
BEITRÄGE:	
Heinhard Steiger Der Streit um das Kopftuch - Plädoyer für eine aktive Neutralität	115
Sibylle Kalupner Die Kultur der Menschenrechte – Eine Bestandsaufnahme aus philosophischer Sicht.....	129
Nikolas Dörr 165 Jahre Einschränkung der Kinderarbeit in Preußen: Ein Beitrag zum Beginn der Sozialgesetzgebung in Deutschland	141
Zhihong Zheng Die völkerstrafrechtliche Beurteilung der Verfolgung von Falun Gong seit 1999.....	152
Sebastian Schulz Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2003 - Teil II	168
David Rowe/Jan Thiele Mitgliedstaaten des Europarates: Slowenien	183
URTEILE DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE:	
Neueste Rechtsprechung zum Recht auf Achtung des Familienlebens, Art. 8 EMRK – fünf Fälle gegen Deutschland	191
BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Stichwort: Europäische Konvention zur Verhütung von Folter, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT).....	201
Stichwort: Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wander- arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.....	203
Das historische Kalenderblatt: Bertha von Suttner.....	207
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	209
Literaturhinweise	222
Informationen, Kalender	224
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell.....	227
Tagungsberichte	231
Aus aktuellen Zeitschriften.....	235

Editorial

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat unlängst ein Kopftuchverbot an türkischen Universitäten für mit der EMRK vereinbar erklärt. Der Kopftuchstreit hat auch die Bundesrepublik Deutschland schon seit längerem beschäftigt. Der Beitrag von *Heinhard Steiger* skizziert das bestehende verfassungsrechtliche Modell einer aktiven Neutralität des Staates in religiösen und weltanschaulichen Fragen. Er analysiert die bereits ergangenen Gesetze sowie die in der Beratung befindlichen Gesetzentwürfe im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen und erörtert die rechtpolitische Frage, ob ein Übergang zum Laizismus oder doch zu einem Modell der „negativen oder distanzierenden Neutralität“ anzuraten ist.

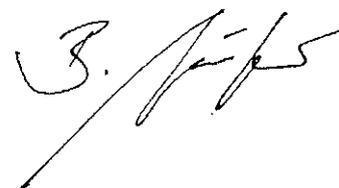
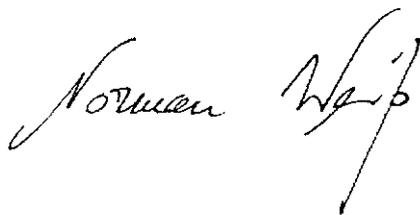
In ihrem Beitrag „Die Kultur der Menschenrechte“ greift *Sibylle Kalupner* die grundsätzliche Frage nach der Universalität der Menschenrechte auf und plädiert für einen interkulturellen Lernprozeß, um eine universelle Akzeptanz der Menschenrechte zu erreichen. Vor 165 Jahren wurden in Preußen erste Schritte zur Eindämmung der Kinderarbeit unternommen. *Nikolas Dörr* analysiert die Hintergründe und spürt den Auswirkungen der Kabinettsordre vom 9. März 1839 nach. Die VR China gilt als ein wichtiger Markt; trotz schwerer Menschenrechtsverstöße suchen europäische Regierungen den engen Kontakt zur chinesischen Staats- und Parteiführung. *Zhihong Zheng* nimmt eine völkerstrafrechtliche Bewertung der Verfolgung von Falun Gong-Praktizierenden vor.

Das Heft enthält außerdem den zweiten Teil des Berichts über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Er behandelt die Individualbeschwerdeverfahren, die im Jahre 2003 vor dem Ausschuß durchgeführt wurden. Wir setzen unsere Reihe „Mitgliedstaaten des Europarates“ fort und befassen uns in dieser Folge mit Slowenien.

Unsere Reihe mit Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen die Bundesrepublik Deutschland wird weitergeführt. In dieser Folge wird die neueste Rechtsprechung zum Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) behandelt.

Der Lexikonteil des MenschenRechtsMagazins wird in diesem Heft fortgeführt und um die Stichworte „Europäische Konvention zur Verhütung von Folter, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT)“ und „Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ ergänzt. Das historische Kalenderblatt ist in dieser Ausgabe *Bertha von Suttner* gewidmet. Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – runden das Heft ab.

Wir wünschen eine angeregte Lektüre dieses Hefts und möchten noch auf das Jubiläum hinweisen, das das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam (MRZ) dieser Tage begehen konnte: Im Juli 1994, also vor zehn Jahren, nahm das MRZ seine Arbeit auf. Aus diesem Anlaß ist ein Tätigkeitsbericht erschienen, der im MRZ angefordert werden kann.



Der Streit um das Kopftuch - Plädoyer für eine aktive Neutralität

Heinhard Steiger*

Inhaltsübersicht

I. Einführung

II. Die gegenwärtige Ausgestaltung staatlicher Neutralität

III. Gesetze und Gesetzentwürfe

IV. Laizismus versus aktive Neutralität

I. Einführung

a. Der Streit, ob muslimische Lehrerinnen in der Schule ihr Kopftuch tragen dürfen, ist nur eine der konkreten Streitfragen in der allgemeinen Debatte, wie wir die inzwischen ca. 3 Millionen Menschen islamischen Glaubens in Deutschland in unsere gesellschaftliche und rechtliche Ordnung aufnehmen sollen. Die deutsche Gesellschaft versteht sich als grundsätzlich frei, säkular, pluralistisch, offen und tolerant, auch in Fragen der Kleidung auch in der Schule. Daher müßten wir eigentlich ohne Zögern akzeptieren, daß Lehrerinnen das Kopftuch in der Schule tragen. Aber dieses Kleidungsstück ist für diese nicht nur Mode, obwohl viele es durchaus so einzusetzen wissen, sondern drückt symbolisch die Zugehörigkeit der Trägerinnen zur Religion des Islam aus. Es gehört zusammen mit den sonstigen Bekundungen islamisch religiös geprägter Lebensformen, Moscheen, Gebetsrufe, Ramadan, Schächten u. a. nicht zu unseren Traditionen, weil

der Islam nicht zu unseren Traditionen gehört. Im Gegenteil, seit dem 13. bis weit in das 18. Jahrhundert galten die Türken als der „Feind der Christenheit“, der Europa bis weit in das 17. Jahrhundert hinein bedrohte. Die Rettung Wiens 1683 galt als ein Sieg der Christenheit über den Islam. Völker haben aber lange Gedächtnisse und über Jahrhunderte nachwirkende Einstellungen gegenüber den Fremden. Unsere Reaktionen gegenüber all diesen Erscheinungen sind daher zunächst von Mißtrauen und Abwehr geprägt.

b. Da wir Lebensweise und Religion der Muslime erst allmählich wahrnehmen, obwohl sie seit über vierzig Jahren in wachsender Anzahl bei uns, allerdings nicht wirklich mit uns leben, vermögen wir in der Regel den heutigen Islam und seine Bedeutung für unsere Gesellschaft nicht unmittelbar einzuschätzen. Wir sind abhängig von den Darstellungen muslimischer und nicht-muslimischer Experten. Diese vermitteln aber ein sehr disparates Bild des Islam und der Bedeutung des Kopftuches.

Zwei Deutungen der symbolischen Aussage des Kopftuches stehen einander gegenüber. Eine Position deutet den Symbolgehalt des Kopftuches aus der Stellung der Frau in der religiösen und rechtlichen Ordnung in bestimmten islamischen Ländern, vor allem Iran und Saudi-Arabien. Dort sei das religiös/rechtlich für Frauen verpflichtend vorgeschriebene Kopftuch ein Zeichen für deren minderrechtliche Stellung und ihrer gesellschaftlichen und rechtlichen Unterordnung unter den Mann. Diese Deutung werde auch von in Deutschland tätigen islamischen Gruppen, die Musliminnen das Tragen des Kopftuches hier zur religiösen Pflicht machen, vertreten. Au-

* Dr. iur., LL.M. (Harvard), Univ.-Prof. em. Justus-Liebig-Universität Gießen. Überarbeitete Fassung eines Vortrages vor der Juristischen Studiengesellschaft Münster, 11. Februar 2004. Der Text wurde auf den Stand der Gesetzgebung vom 1. Juni 2004 gebracht und um Fußnoten ergänzt.

ßerdem verträten sie allgemein mit unserer liberal-demokratischen Verfassung unvereinbare politische Positionen. Insbesondere junge kopftuchtragende muslimische Frauen selbst, die durch unsere Schulen und Hochschulen gegangen sind, deuten den Symbolgehalt ihres Kopftuches aus ihrer Stellung in den deutschen gesellschaftlichen und rechtlichen Verhältnissen, die sie bejahen. Für sie sei es ein persönliches religiöses und kulturelles Symbol, das vor allem die Identität der Trägerinnen mit ihrer islamischen Herkunft in einer kulturell anderen Umgebung hervorheben und sichern solle; es fördere zudem gerade die Emanzipation junger Frauen aus Familienzwängen, da sie sich dadurch eine eigene Bewegungsfreiheit, insbesondere den Zugang zu Bildung und Tätigkeiten in der Gesellschaft sichern könnten.

c. Diese unterschiedlichen gerade auch innerislamischen religiös/politischen oder religiös/kulturellen Deutungen der symbolischen Bedeutungen des Kopftuches zeigen, daß der Streit um das Kopftuch, vor allem durch seine religiös/politische Deutung auf unser allgemeines Verhältnis zum Islam überhaupt verweist. Dies wird in der Schule zur besonderen Herausforderung, weil dort Kinder, Eltern und Lehrerinnen und Lehrer aller Gruppen der Gesellschaft mit ihren je eigenen verschiedenen religiösen, weltanschaulichen und sonstigen Überzeugungen aufeinandertreffen, möglicherweise -prallen, aber unausweichlich friedlich gemeinsam leben, lernen und miteinander auskommen müssen. Die Gesetzgebung ist daher gerade hier herausgefordert, Lösungen nach den Regeln praktischer Vernunft, nicht nach abstrakten Prinzipien zu finden. Zwei Landesgesetzgeber haben bereits Regelungen getroffen, fünf weitere beraten über vorliegende Entwürfe.

d. Im ersten Abschnitt werde ich das gegenwärtig bestehende verfassungsrechtliche Modell einer aktiven Neutralität des Staates in religiösen und weltanschaulichen Fragen skizzieren. In einem zweiten Abschnitt werde ich die bereits ergangenen Gesetze sowie die in der Beratung befindlichen Gesetzentwürfe im Hinblick auf die

verfassungsrechtlichen Anforderungen analysieren. Im dritten und letzten Abschnitt werde ich die rechtspolitische Frage erörtern, ob ein Übergang zum Laizismus oder doch zu einem Modell der „negativen oder distanzierenden Neutralität“ anzuraten ist oder nicht.

II. Die gegenwärtige Ausgestaltung staatlicher Neutralität

a. Unsere verfassungsrechtliche Ordnung ruht inhaltlich auf der Anerkennung der Würde der Menschen, ihrer Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte und der Demokratie. Dieses Fundament ist für unsere gemeinschaftliche Existenz als Gesellschaft wie als Staat unabdingbar. Die verfassungsrechtliche Regelung des Verhältnisses von Religionen, Weltanschauungen und ihren Tätigkeiten und Gemeinschaften zu Gesellschaft und Staat formt sie für diesen Bereich näher aus. Der Parlamentarische Rat folgte zwar grundsätzlich dem staatskirchlichen Modell der Weimarer Reichsverfassung, gestaltete es jedoch weiter aus. Vor allem wurde die klassische Religionsfreiheit in Art. 4 GG gegenüber Art. 135 WRV völlig neu formuliert, auf Weltanschauungen ausgedehnt und ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet. Gem. Art. 140 GG i. V. mit Art. 136-139 und 141 WRV gibt es keine Staatskirche und sind Staat und Kirchen, Religionsgemeinschaften, Weltanschauungsgemeinschaften institutionell und in der Wahrnehmung ihrer je eigenen Angelegenheiten vollständig getrennt. Aus bestimmten Traditionen und zur Bewältigung bestimmter paralleler Aufgaben, u. a. im Bereich der Erziehung und Bildung, bestehen jedoch verfassungsrechtliche, gesetzliche und vertragsrechtliche Verknüpfungen. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses System einer „balancierten Trennung“ bestätigt und zu seiner Gestaltung maßgeblich beigetragen. *Heinig/Morlock* nennen das deutsche Religi-

onsverfassungsrecht sogar „dezidiert anti-laizistisch“.¹

b. Der Staat hat bei dieser Kooperation die Gebote der religiösen und weltanschaulichen Neutralität und der Parität zu beachten.² Das Bundesverfassungsgericht und die Lehre haben sie aus der Zusammenschau mehrerer Bestimmungen des Grundgesetzes spiegelbildlich zu diesen entwickelt, den Freiheitsrechten des Art. 4, den Diskriminierungsverboten in Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 und den institutionellen Regelungen des Art. 140 i. V. m. den inkorporierten Artikeln der WRV, insbesondere dem Verbot der Staatskirche in Art. 137 Abs. 1. Sie gelten gegenüber allen religiösen und weltanschaulichen Strömungen.

Neutralität bedeutet Nichtidentifikation mit einer von ihnen, Verzicht auf verbindliche Vorschriften in diesen Bereichen, Unterlassen jeder Art staatlicher Propaganda oder gar Missionierung für die eine oder andere von ihnen, grundsätzliche Zurückhaltung. Aber sie ist nicht „als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche, sondern als eine offene übergreifende, die Glaubensfreiheit aller Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung zu verstehen“.³ Sie schließt daher nicht aus, daß der Staat den Religionen und Weltanschauungen und ihren Gemeinschaften den staatlichen Raum öffnet, die Schulen, die Bundeswehr, die Gefängnisse, die Rundfunkräte und andere Beiräte, und sie materiell und bei der

Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Aufgaben fördert und unterstützt. Er muß aber außer der Nichtidentifikation vor allem die Parität der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften wahren.

c. Das Neutralitätsgebot gilt zwar allgemein für die ganze Staatssphäre. Aber die Schule ist der Brennpunkt seiner Bewährung. Die Verfassungen und Schulgesetze mehrerer Länder haben im Hinblick auf die christlichen Traditionen in den Bevölkerungen und ihrer Bedeutung für die heutige Kultur christliche Bildungs- und Kulturziele oder doch die „christliche Tradition“ als Grundlage der Schule neben anderen aufgenommen.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat 1975 in einem Bündel grundlegender Entscheidungen die Vereinbarkeit der christlich orientierten Schulformen und der christlich orientierten Erziehungsziele mit dem Grundgesetz und dem Neutralitätsgebot festgestellt.⁵ Aber diese Vereinbarkeit ist an Konditionen gebunden. Wegen ihrer Bedeutung auch für die Behandlung des muslimischen Kopftuches darf ich die tragenden Aussagen des Gerichts kurz darlegen.

In den beiden ersten Fällen wandten sich Eltern, die keine religiöse Erziehung ihrer Kinder wünschten, gegen die christliche Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg und die Erziehung nach „christlichen Grundsätzen“ in Bayern. Im dritten Fall wandten sich Eltern, die eine religiöse Erziehung wünschten, gegen die bekenntnisfreie, wenn auch an christlichen Grundsätzen orientierte Erziehung in den Gemeinschaftsschulen in Nordrhein-Westfalen. Der Senat lehnte zunächst die Auffassung ab, „daß das Grundrecht der Religionsfreiheit dem Staat jeden religiösen und weltan-

¹ Hans Michael Heinig/Martin Morlock, Von Schafen und Kopftüchern, in: JZ 2003, S. 777-785, S. 784.

² Dazu Klaus Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen 1972; Heinhard Steiger, Zur innenpolitischen Neutralität des Staates, in: Friedrich Kaulbach/Werner Krawietz (Hrsg.) Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky, 1978, S. 659-679; Stefan Huster, Die ethische Neutralität des Staates: eine liberale Interpretation der Verfassung, Tübingen 2002.

³ Urteil des BVerfG v. 24. September 2003, - 2 BvR 1436/O2 -, BVerfGE 108, 282 [300].

⁴ U. a. Art. 16 b-w-Verf.; Art. 135 Bay. Verf.; § 2 Abs. 2 HSchG, § 2 Abs 1 Satz 1 NSchG; Art. 12 n-w Verf.; Art. 27 Abs. 3 Verf. Saarland und nunmehr auch § 1 Abs. 2 a (neu) SchOG.

⁵ BVerfG, Beschlüsse v. 17. Dezember 1975 zu den Schulgesetzen von Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen, BVerfGE 41, 29; 65; 88.

schaulichen Bezug in der Gestaltung des Schulwesens verbiete“. Art. 4 GG enthalte nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern „gebietet auch in positivem Sinn, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet zu sichern“.⁶

Für die Schule hob der Senat hervor, daß dort „ihrer Natur nach religiöse und weltanschauliche Vorstellungen von jeher relevant waren“. Da es unmöglich sei, in einer pluralistischen Gesellschaft „bei der Gestaltung der öffentlichen Pflichtschule allen Elternwünschen voll Rechnung zu tragen“, müsse das daraus entstehende Spannungsverhältnis „durch den demokratischen Landesgesetzgeber im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Berücksichtigung der verschiedenen Auffassungen“ in einem „für alle zumutbaren Kompromiß“ nach den Maßstäben der Konkordanz, des Ausgleichs, der Toleranz gelöst werden. Dafür müßten auch alle Beteiligten Abstriche an ihrer jeweiligen Religionsfreiheit hinnehmen. Es gebe keinen Vorrang der negativen vor der positiven Religionsfreiheit und auch kein Recht darauf, von fremden Glaubensbekundungen, kulturellen Handlungen und religiösen Symbolen unter allen Umständen, überall und jederzeit verschont zu bleiben. Da in allen drei Fällen die Gesetze die Bedingungen eines Ausgleiches nach den Kriterien auch der Zumutbarkeit schufen, wurden die Verfassungsbeschwerden der einen wie der anderen Seite abgewiesen.

d. Das Gericht hat 1975 zudem allgemein festgestellt und über die „Kruzifix-Entscheidung“ zur „Kopftuch-Entscheidung“ festgehalten, daß es den einzelnen Landesgesetzgebern im Hinblick auf Schultraditionen, konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung, religiöse Verwurzelung „nicht schlechthin verboten“ sei, „auch christliche Bezüge bei der Gestaltung der öffentlichen Volksschule“ einzuführen, auch wenn „eine Minderheit der Erzie-

hungsberechtigten, die bei der Erziehung ihrer Kinder dieser Schule nicht ausweichen können, keine religiöse Erziehung wünschen“.⁷ Jedoch sind die Zwangselemente möglichst gering zu halten. Es darf keine missionarische Schule sein. Es darf keine Verbindlichkeit für christliche Glaubensinhalte beansprucht werden. Im „Kruzifix-Beschluß“ hat der 1. Senat das dahin ergänzt, daß die Schüler und Schülerinnen nicht entgegen ihren Überzeugungen auf Grund staatlicher Anordnung unausweichlich einem eindeutigen christlichen Glaubenssymbol ausgesetzt werden dürften.⁸ Es muß die besondere Beeinflussbarkeit junger, noch nicht in ihren Vorstellungen gefestigter Schüler und Schülerinnen bedacht werden,⁹ wenn auch die Wirkung solcher Einflüsse im vorhinein schwer einzuschätzen sei.¹⁰ Der Unterricht dürfe in den „profanen Fächern“ nicht christlich fixiert sein; vielmehr liege in diesen der Bezug auf das Christentum „in erster Linie auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors, wie er sich in der abendländischen Geschichte herausgebildet hat“.¹¹ Vor allem muß die Schule gleichermaßen für alle religiösen und weltanschaulichen Werte offen sein. Dieses Gebot der Gleichbehandlung haben beide Senate in ihren Entscheidungen zum Kruzifix und zum Kopftuch für die Schule in gleicher Weise noch einmal betont.¹² Zahlenmäßige Stärke oder soziale Relevanz einer religiösen Gruppe hat für die Wahrnehmung der Religionsfreiheit grundsätzlich keine Bedeutung.

j. Das Modell aktiver Neutralität des Staates in der Schule wurde vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das in Deutschland seit über 1000 Jahren verankerte, Gesellschaft und einzelne aber auch die Grundlagen des Staates tragende oder

⁶ BVerfGE 41, 29 [48ff.].

⁷ BVerfGE 41, 29 [51]; BVerfGE 93, 19 [23]; BVerfGE 108, 282 [300].

⁸ BVerfGE 93, 1 [19ff.].

⁹ BVerfGE 93, 1 [20].

¹⁰ BVerfGE 108, 282 [306].

¹¹ BVerfGE 41, 29 [52].

¹² BVerfGE 91, 1 [17]; 108, 282 [313].

doch prägende Christentum im Verhältnis zu Atheisten oder Agnostikern entwickelt. Im „Kopftuchurteil“ stand das Gericht zum ersten Mal vor der Aufgabe, eine in Deutschland nicht traditionell verankerte, gewissermaßen neue und für die Mehrheit der Bevölkerung mehr oder weniger fremde Religion in dieses Modell einzubeziehen. Es hat keinen Zweifel gelassen, daß dieses Modell auch für den Islam gelte. Aber es hat dem Gesetzgeber anheimgestellt, angesichts des mit zunehmender religiöser Pluralität verbundenen gesellschaftlichen Wandels das zulässige Ausmaß religiöser Bezüge in der Schule neu zu bestimmen.¹³ Diese haben dabei einige verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten.

III. Gesetze und Gesetzentwürfe

a. Bisher haben Baden-Württemberg, Niedersachsen und Saarland Gesetze zur Regelung des Verhaltens von Lehrern und Lehrerinnen in der Schule erlassen. In Bayern, Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen befinden sich Gesetzentwürfe in der vorparlamentarischen oder parlamentarischen Beratung. Die Gesetze und Entwürfe wollen übereinstimmend die religiöse, weltanschauliche, politische Neutralität von Lehrern und Lehrerinnen in ihren Äußerungen und ihrem gesamten Verhalten, auch im Tragen von Symbolen einschließlich Kleidungsstücken regeln. Aber im einzelnen ergeben sich doch erhebliche Unterschiede und Abweichungen.

b. Die meisten Gesetze und Gesetzentwürfe beziehen sich nur auf Lehrer und Lehrerinnen. Die Neufassung des § 38 Abs. 2 S. 1 des Schulgesetzes Baden-Württembergs verbietet zunächst „Lehrkräften [...] in der Schule politische, religiöse, weltanschauliche oder ähnliche Bekundungen abzugeben, die geeignet sind, die Neutralität des Landes gegenüber Schülern und Eltern in Frage zu stellen bzw. zu gefährden oder zu stören oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Schulfrieden zu gefährden oder zu stören“. Insbesondere

wird in Satz 2 ein äußeres Verhalten für unzulässig erklärt, „welches bei Schülern oder Eltern den Eindruck hervorrufen kann, dass eine Lehrkraft gegen Menschenwürde, Gleichberechtigung der Menschen nach Art. 3 GG, Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftritt.“¹⁴ Dem folgt der Entwurf der CDU-Fraktion des Landtages von Nordrhein-Westfalen fast wörtlich.¹⁵ Zwar nimmt das Gesetz nicht selbst auf Kleidungsstücke Bezug. Aber gemäß der Begründung des Regierungsentwurfes sollen alle Formen von Bekundungen „innerer Überzeugungen“ erfaßt sein, verbale ebenso wie das Tragen von Abzeichen, Symbolen und eben auch Kleidungen, die einen Symbolwert haben.¹⁶ Der ursprüngliche Gesetzentwurf der niedersächsischen Landesregierung folgte diesem Wortlaut weitgehend.¹⁷ § 51 Abs. 3 NSchG begnügt sich jedoch in der verabschiedeten Fassung mit dem Gebot, daß „das äußere Erscheinungsbild von Lehrkräften in der Schule [...] auch wenn es von einer Lehrkraft aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen gewählt wird, keine Zweifel an der Eignung der Lehrkraft begründen darf, „den Bildungsauftrag der Schule (§ 2) überzeugend erfüllen zu können.“¹⁸ Der Entwurf der Staatsregierung von Bayern verpflichtet die Lehrkräfte zunächst auf die gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsziele und darauf, „die verfassungsrechtlichen Grundwerte glaubhaft zu vertreten“. und verbietet ihnen weiterhin „äußere Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken können, im Unterricht“ zu tragen,

¹³ BVerfGE 108, 282 [309].

¹⁴ § 38 Abs. 2 Schulgesetz von B-W in der Fassung vom 1. April 2004 (GVBl. vom 8. April 2004, S. 178)

¹⁵ Gesetzentwurf vom 4. November 2003, Landtag Drs. 13/4564.

¹⁶ Gesetzentwurf der Landesregierung, Landtag Drs. 13/2793, B Einzelbegründung, a) Zu Art. 38 Abs. 2.

¹⁷ Gesetzentwurf vom 13. Januar 2004, Landtag Drs. 15/720.

¹⁸ § 51 Abs. 3 NSchG i. d. F. v. 29. April 2004 (Nds. GVBl. S. 137, 140).

die „bei den Schülern und Schülerinnen oder den Eltern auch als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung einschließlich den christlichen-abendländischen Bildungs- und Kulturwerten nicht vereinbar ist“.¹⁹ Bemerkenswert ist der Entwurf der Fraktionen der CDU und SPD des saarländischen Landtages.²⁰ Denn er begnügt sich mit der allgemeinen Festlegung ohne konkrete Bezugnahme auf die Lehrerinnen und Lehrer, daß bei der Wahrnehmung des Erziehungsauftrages die „Neutralität des Landes gegenüber Schülern und Eltern noch der politische, religiöse oder weltanschauliche Schulfrieden“ nicht durch „politische, religiöse weltanschauliche oder ähnliche äußere Bekundungen [...] gefährdet oder gestört werden“ dürfe.

c. Der Entwurf der CDU Fraktion des Hessischen Landtages, der die Grundlage der Beratungen des Landtages bildet,²¹ und der Entwurf des Berliner Senates, der sich noch in der Verbändeberatung befindet,²² richten sich an alle Beamte bzw. Bedienstete im staatlichen Bereich. Der hessische Entwurf sieht zunächst die Einfügung einer allgemeinen Pflicht zu politischen, weltanschaulichen und religiösen Neutralität aller Beamten in § 68 Abs. 2 Hess. Beamtengesetz vor und verbietet besonders „Kleidungsstücke, Symbole und andere Merkmale [...], die objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die Neutralität ihrer Amtsführung zu beeinträchtigen oder den politischen, religiöse oder weltanschaulichen Frieden zu gefährden.“ In § 86 Hess Schul-

gesetz soll ein entsprechender neuer Absatz 3 eingefügt werden, der dasselbe noch einmal für alle Lehrer und Lehrerinnen auch im Angestelltenverhältnis festlegt. Berlin plant ein eigenes Gesetz zu „Artikel 29 der Verfassung von Berlin“. Gemäß § 1 soll allen Beamtinnen und Beamten im Gerichtswesen, in der Rechtspflege, im Justizvollzug und in der Polizei und gem. § 2 allen Lehrkräften untersagt werden, „sichtbare religiöse oder weltanschaulichen Symbole [...]“ und „keine auffallenden religiös oder weltanschaulich geprägten Kleidungsstücke [zu] tragen“.

d. Bis auf das niedersächsische Gesetz und den Berliner Entwurf privilegieren die Texte ausdrücklich diejenigen religiösen und weltanschaulichen Bekundungen gegenüber den allgemeinen politischen, religiösen oder weltanschaulichen Äußerungs- oder Bekundungsverboten, die sich auf die christlichen, humanistischen oder abendländischen Werte, Traditionen u. ä. beziehen oder stützen. Nicht ausdrücklich aber indirekt ist das wohl auch von dem saarländischen Gesetze intendiert. Denn dieses übernimmt aus Art. 27 Verf. Saarland, daß „die Erziehung bei gebührender Rücksichtnahme auf die Empfindungen andersdenkender Schüler auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte“ erfolgen soll.²³ Am eindeutigsten sind das baden-württembergische Gesetz und der auch insoweit folgende Entwurf der nordrhein-westfälischen CDU-Fraktion. In § 38 Abs. 2 S. 3 werden die Darstellung bzw. Bekundung „christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen“ von dem allgemeinen Bekundungsverbot des Satz 1 ausgenommen, da sie den jeweiligen verfassungsrechtlich und schulgesetzlich festgelegten christlich orientierten Bildungs- und Erziehungszielen entsprechen.²⁴ Für den bayerischen Ent-

¹⁹ Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 18. Februar 2004, Landtag Drs. 15/368.

²⁰ Entwurf der Fraktionen der CDU und SPD vom 12. Febr. 2004, verabschiedet am 23. Juni 2004, zur Einfügung eines Abs. 2 a in § 1 SchoG, Drs. 12/1072.

²¹ Gesetzentwurf der Fraktion der CDU des Hessischen Landtages vom 10. Februar 2004, Drs. 16/1897.

²² Entwurf Stand 13. Mai 2004, übermittelt durch die Senatsverwaltung für Inneres, Pressestelle am 8. Juni 2004.

²³ Daher wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs ausdrücklich festgehalten, daß das Bekenntnis zur christlichen und abendländischen Tradition kein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot sei (Fn. 20), S. 4.

²⁴ Der Entwurf der Niedersächsischen Landesregierung enthielt ein ähnliches Privi-

wurf ergibt sich dasselbe aus der zitierten Formulierung des Kleiderverbotes. Der Entwurf der CDU-Fraktion des hessischen Landtages ist in der Formulierung weniger klar, verfolgt aber dieselbe Tendenz; bei der Entscheidung sei „der christlich geprägten abendländischen Tradition des Landes Hessen angemessen Rechnung zu tragen“. Die Verfassungsmäßigkeit der Ausnahmeregelungen wird in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft weithin bezweifelt. Aber bereits gegen die Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen Verbotsregelungen bestehen erhebliche Einwände.

d. Die schulrechtlichen Neutralitätsgebote oder Bekundungsverbote richten sich ausgenommen im saarländischen Entwurf ausdrücklich an die Lehrerinnen und Lehrer in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung. Denn anders als bei der staatlichen Anordnung, Kreuzfixe in den Klassenzimmern aufzuhängen, handelt bei den Bekundungen der Lehrerinnen und Lehrer nicht der Staat selbst im Rahmen seiner ihm zugewiesenen Zuständigkeiten der Organisation des Schulwesens. Vielmehr nutzen diese ihre persönlichen Grundrechte der Religions- und Bekenntnisfreiheit und der Meinungsfreiheit, die auch im Beamtenverhältnis gelten. Denn auch der Amtsträger verliert im amtlichen Bereich bei der Wahrnehmung seines Amtes oder seines Dienstes nach heute herrschender Auffassung nicht seine Grundrechte.

Deswegen ist dem Staat auch grundsätzlich nicht jede dieser Äußerungen als „Identifikation“ mit den geäußerten Inhalten unmittelbar zuzurechnen. Da er jedoch sicherstellen muß, daß seine Neutralität und die Achtung der Rechte der Schüler und Eltern in der konkreten Wahrnehmung des Erziehungsauftrages und der Verwirklichung der Erziehungs- und Bildungsziele durch die Lehrerinnen und Lehrer gewahrt werden, kann die Wahrnehmung der Grundrechte in der Ausübung ihres Beru-

fes in diesem Sonder-Rechtsverhältnis durch den Gesetzgeber weiter als im allgemeinen Rechtsverhältnis im Sinne eines zumutbaren Ausgleichs zwar nicht völlig untersagt, wohl aber eingeschränkt werden. Dabei sind jedoch die jeweiligen Voraussetzungen der Einschränkung zu beachten, die für die Religions- und Weltanschauungsfreiheit wegen des Fehlens eines Gesetzesvorbehalts nur dem Schutz gleichwertiger verfassungsrechtlicher Güter dienen dürfen und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. M.E. ist die Verhältnismäßigkeit nicht in allen Gesetzen oder Gesetzentwürfen gewahrt. Das gilt insbesondere für die baden-württembergische Regelung des Bekundungsverbotes und den entsprechenden Entwurf der nordrhein-westfälischen CDU. Zwar sind die Verbotsregelungen in § 38 Abs. S. 1 b-w Schulgesetz geeignet, die drei verfassungsrechtlich gleichwertigen Güter, das Gebot staatlicher Neutralität, die Rechte der Schüler und Eltern und die Grundelemente unserer verfassungsrechtlichen Grundlagen gegen entgegenstehende Bekundungen durch Lehrer und Lehrerinnen zu schützen. Aber sie sind nicht notwendig und nicht zumutbar oder verhältnismäßig im engeren Sinne.

e. Die Verbotsregelungen stellen, so scheint es zunächst, auf den je konkreten „objektiven Empfängerhorizont“ der Schüler und Eltern ab. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, daß das zumindest hinsichtlich des muslimischen Kopftuches nicht der Fall ist. Da es nach den baden-württembergischen Regelungen hinreichend ist, daß die genannten Bekundungen „geeignet“ sind, kann das prognostische Urteil über die Geeignetheit und die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Störung konkret für die einzelne Lehrkraft und die jeweilige Schule oder abstrakt für alle Lehrkräfte für alle Schulen des ganzen Land getroffen werden. Ein im vorhinein gebildetes allgemeines prognostisches Urteil ist bei bekannten, wiederkehrenden und damit wiedererkennbaren Symbolen, auch symbolischen Kleidungsstücken gewiß möglich. Aber es wird dann schwierig, wenn das Symbol,

leg. Das wurde aber während der Beratungen im Landtag im Zuge der Suche nach der jetzigen Kompromißformel aufgegeben.

wie das Kopftuch einer muslimischen Lehrerin mehrdeutig ist, erst recht wenn es positive und negative Implikationen hat, wenn Streit über seine Bedeutung besteht. So läge es von der Sache her nahe, auf die konkreten Sachverhalte abzustellen. Aus den Begründungen für die gesamte Regelung ergibt sich jedoch ganz unverhohlen, daß es in erster Linie, ja eigentlich nur um ein allgemeines Verbot des islamischen Kopftuches für muslimische Lehrerinnen in den Schulen geht. Der Gesetzgeber Baden-Württembergs macht sich einseitig die Auffassung zu eigen, es stehe als religiös/politisches Symbol in grundlegendem Widerspruch zu Grundelementen unserer Verfassungsordnung und sei daher „unzulässig“ bzw. „unstatthaft“. Es kommt also jedenfalls insoweit auf den konkreten objektiven Empfängerhorizont der Schüler und Eltern einer Schule oder Klasse nicht mehr an.

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat abstrakt und generell festgelegt, was Schüler und Eltern beim Anblick des Kopftuches empfinden könnten oder gar sollten, indem er andere, mit den Schutzgütern vereinbare Deutungen des Symbolwertes des Kopftuches für seine Prognose verworfen hat. Ähnlich stellt die Begründung des hessischen Entwurfes auf die „objektive Wirkung des Erkennungsmerkmals“ ab im Unterschied „zu subjektiven Empfindlichkeiten der Adressaten“ oder „dem Erklärungsinhalt welche die Beamtin oder der Beamte einem verwendeten Symbol beimißt“. Was die „objektive Wirkung“ eines Merkmals oder Symbols ist, definiert aber dann allein der Staat, d. h. konkret die subjektive Einschätzung des jeweiligen staatlichen Amtsträgers, der die Entscheidung zu treffen hat.²⁵ Gem. Begründung zum Entwurf der bayerischen Staatsregierung sollen gerade „mehrdeutige Symbole“ ausgeschlossen werden und wird das Tragen des Kopftuches folglich ausdrücklich für „unstatthaft“ erklärt. Es ist dem Staat zwar nicht verboten, derartige Symbole auf ihre Bedeutung, Implikationen und Hinter-

gründe gerade auch für die Schule zu prüfen. Aber das Bundesverfassungsgericht hat im Kopftuch-Urteil zutreffend festgestellt daß „alle dafür in Betracht kommenden Deutungsmöglichkeiten“ eines Ausdrucksmittel berücksichtigt werden müssen.²⁶ Hier machen sich die Gesetzgeber nach ihrer subjektiven Auffassung eine bestimmte Deutung im innerislamischen Streit zu eigen. Diese ist aber angesichts auch anderer innerislamischer Deutungen, die mit der Verfassung vereinbar sind, nicht zwingend, das Vorgehen daher u. U. sogar selbst ein Verstoß gegen die gebotene Neutralität, da der Staat sich in einem innerislamischen Streit auf die eine Seite stellt, sich mit dieser „identifiziert“.

Die Gesetzgeber orientieren sich zudem an außerdeutschen Gesellschaften und deren völlig anderen Ordnungen und berücksichtigen nicht hinreichend, daß ein Symbol in einem anderen Umfeld seine Bedeutung ändern kann. Im Christentum ist das mit heidnischen Symbolen mehrfach geschehen. Muslimische Frauen, die sich in Deutschland für das Kopftuch entschieden haben, machen religiöse, gesellschaftliche, kulturelle Gründe geltend, und beharren ausdrücklich auf ihrer Verfassungstreue. Sie sehen darin zudem ein Zeichen ihrer Emanzipation aus ihren herkömmlichen sozialen Zusammenhängen. Es genügt daher zum Schutz der genannten Güter, wenn die Gesetzgeber statt eines allgemeinen Verbotes Mechanismen zu einem offenen, auf Toleranz und gegenseitiger Achtung beruhenden konkreten Ausgleich der verschiedenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen und der entsprechenden Rechte auch hier wie für das Schulgebet, das Kreuz in nordrhein-westfälischen Gerichtssälen oder in bayerischen Klassenzimmern einrichten.

Als solche kommen u. a. Widerspruchslösungen und Mediationsverfahren für praktische Konkordanz und schonenden Ausgleich in den Schulen in Frage.²⁷ Auch der

²⁵ Bayerischer Landtag Drs. 16/1897, S. 4.

²⁶ BVerfGE 108, 282 [303].

²⁷ Einen Vorschlag enthielt § 38 Abs.4 Entwurf der Fraktion Grüne im Landtag von

verfassungsrechtlich gebotene und inhaltlich notwendige Schutz jüngerer Schüler vor unerwünschter Beeinflussung verlangt kein gesetzliches absolutes Verbot i. S. einer vorbeugenden Vermeidung abstrakt möglicher Konflikte. Denn es ist zu bedenken, daß Art und Weise wie auch Grad der Beeinflussung im vorhinein schwer abzuschätzen sind. In einem Mediationsverfahren ist gerade dafür Raum. Es ist gleichzeitig ein praktischer Lehrkurs in Toleranz. Es ist also eine milderes Mittel gegeben.

f. Die baden-württembergische Verbotregelung und die ihr nachgebildeten Entwürfe sind im Hinblick auf die fundamentale Bedeutung gerade der Freiheiten aus Art. 4 GG für die Betroffenen auch unzumutbar. Religiöse und weltanschauliche Überzeugungen gehören zum Kern der Persönlichkeit des Menschen. Daher hat das Bundesverfassungsgericht prinzipiell festgestellt:

„Dazu gehört auch das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Überzeugung gemäß zu handeln. Dabei sind nicht nur Überzeugungen, die auf imperativen Glaubenssätzen beruhen, durch die Glaubensfreiheit geschützt. Vielmehr umspannt sie auch religiöse Überzeugungen, die für eine konkrete Lebenssituation eine ausschließlich religiöse Reaktion zwar nicht zwingend erfordern, dies Reaktion aber für das beste und adäquate Mittel halten, um die Lebenslage nach der Glaubenshaltung zu bewältigen.“²⁸

Das Gericht hat im Kopftuchurteil gerade im Vergleich zum Kruzifix hervorgehoben, daß das Kopftuch „erst im Zusammenhang mit der Person, die es trägt und mit deren sonstigen Verhalten eine (dem christlichen Kreuz) vergleichbare (religiöse) Wirkung entfalten“ kann.²⁹ Daraus folgt auch, daß, wenn eine Trägerin eines Kopftuches es als religiöses Symbol trägt, diese Deutung auch nach außen maßgeblich ist. Es ist unzulässig, ihr Deutungen – zumal belasten-

de und negative – zuzurechnen, die sie nicht vertritt, und die auch in unserer Rechtsordnung objektiv nicht zwingend sind. Es ist somit für sie unzumutbar, auf dieser Grundlage ihre Religionsfreiheit in der Schule (aus letztlich falschen Gründen) ohne weiteres einzuschränken. Das gilt um so mehr, als ihr nach der baden-württembergischen Regelung und den bayerischen, hessischen und nordrhein-westfälischen Entwürfen die Möglichkeit genommen ist, ihre eigene Position überhaupt zur Sprache bringen zu können. Wenn wir diesen Frauen die Gleichberechtigung, die sie in unserem Recht selbstverständlich innehaben, auch in der Wirklichkeit sichern wollen, dann müssen wir zuallererst auf sie hören und ihre Auffassungen ernst nehmen und achten und nicht einfach beiseite schieben, weil wir es angeblich besser wissen und sie gar ein falsches Bewußtsein haben oder uns vielleicht sogar hinters Licht führen wollen. Zudem ist dieses weitgehende Gebot oder Verbot geeignet, den Lehrerinnen und Lehrern die Ausübung ihres Berufes und dadurch die Erfüllung ihrer Dienstpflicht bei der Verwirklichung des schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrages erheblich zu erschweren. Denn zu diesem gehört ihre Glaubwürdigkeit. Diese hängt wesentlich von ihrer Persönlichkeit ab. Sie üben ihr Amt, wie Martin Morlock es in einer gelungenen Kurzformel ausgedrückt hat, „nicht nur in Person sondern auch als Person“ aus.³⁰ Lehrer kommen zudem immer wieder in Situationen, in denen sie mit ihren „inneren Überzeugungen“ zu Fragen und Problemen der Schüler und Schülerinnen „Farbe bekennen“ müssen, nicht „kneifen“ dürfen. Jede Lehrkraft setzt sich unter diesen Regelungen jedoch ständig der Gefahr aus, disziplinarrechtlich belangt werden zu können, wenn sie ihre „inneren Überzeugungen“ mit einbringt. Auch das ist eine unzumutbare Beeinträchtigung der Ausübung ihres Berufes. Es kann zudem auch

Baden-Württemberg zur Änderung des Schulgesetzes vom 27. Januar 2004, Drs. 13/2837.

²⁸ BVerfGE 32, 98 [106f.].

²⁹ BVerfGE 108, 282 [303].

³⁰ Martin Morlock/Julian Krüper, Auf dem Wege zum „forum neutrum“? – Die Kopftuchentscheidung des BVerwG, in: NJW 2003, S. 1021.

nicht im Interesse des Staates liegen, zwar kopftuchlose aber auch gesichtslose Lehrerinnen und Lehrer zu haben.

g. Mit dem Grundgesetz unvereinbar ist die Privilegierungsnorm der baden-württembergischen Regelung zugunsten christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte. Allerdings ist unklar, wo die inhaltliche Grenze zwischen der Verbotsnorm und dieser Privilegierungsnorm verläuft. Denn der Begriff „abendländisch“ neben „christlich“ und daher wohl nicht mit ihm deckungsgleich, wird nicht näher bestimmt. Fallen auch Atheismus und Freimaurerei mit ihren Zeichen darunter? In der Öffentlichkeit ist aber gerade auch durch Äußerungen von verantwortlichen Ministerinnen und Ministern die Auffassung verbreitet, daß die eigentliche Grenze zwischen Verbot und Privilegierung zwischen dem muslimischen Kopftuch und dem christlichen Nonnenschleier liege. Es soll weiterhin möglich sein, den christlichen Schleier der Nonnen oder die Priester- oder Mönchstracht oder andere christliche Symbole, z. B. das Kreuz am Revers oder an einer Kette in der Schule auch außerhalb des Religionsunterrichts tragen zu können. Das Kopftuch muslimischer Lehrerinnen aber soll, wie dargelegt, generell verboten werden.

In der Begründung zum baden-württembergischen Gesetzentwurf wird für die christlichen und abendländischen Bildungs- und Kulturwerte lediglich beispielhaft auf die „Beiträge der christlichen und jüdischen Religionen“ verwiesen. In der Begründung des ursprünglichen niedersächsischen Gesetzentwurfes, der eine ähnliche Privilegierung vorsah, findet sich folgende Passage: „Die niedersächsische Verfassung ist in Verantwortung vor Gott beschlossen worden. § 2 NSchG regelt zudem den Bildungsauftrag der Schule wie folgt: ‚Die Schule soll [...] die Persönlichkeit der Schülerinnen und Schüler auf der Grundlage des Christentums, des europäischen Humanismus und der Ideen der liberalen, demokratischen und sozialen Freiheitsbewegungen weiterentwickeln [...]‘ Verfassung und Schulgesetz haben sich damit

ausdrücklich zur Vermittlung bestimmter Werte aus unserer christlich-abendländischen Tradition bekannt. Niedersachsens Tradition ist vom Christentum und Judentum, nicht aber vom Islam geprägt“. Zwar ist das Privileg nicht Gesetz geworden. Aber diese Aussage hat doch eine allgemeinere Bedeutung und ist daher in mehrfacher Hinsicht kommentierungsbedürftig. Die Formel „In Verantwortung vor Gott [...]“, die aus dem Grundgesetz übernommen wurde, setzt sich dort wie in der Landesverfassung fort „[...] und den Menschen“. Dazu gehören auch die Muslime. Sie ist nicht auf einen bestimmten, christlichen, jüdischen, philosophischen Gottesbegriff festgelegt, sondern interreligiös offen.³¹ Theologisch bestehen zwischen dem christlichen, dem jüdischen und dem islamischen Gottesbegriff zwar grundlegende Unterschiede aber auch Verbindungen und Bezüge.³² Überall in Deutschland bilden sich neue gesellschaftliche Entwicklungen heran, die mit den Überlieferungen verbunden werden müssen. Traditionen sind weiterzuführen, und nicht ab- und ausschließend. Zwar ist die hessische Entwurfsregelung, christlichen und abendländischen Traditionen „angemessen Rechnung zu tragen“ weniger eindeutig. Aber im Ergebnis enthält auch sie eine Privilegierung gegenüber jenen Überzeugungen, die nicht darunter subsumiert werden können. Begründet wird das Privileg damit, daß das Christentum ein „prägender Bildungs- und Kulturfaktor in Hessen“ sei, das Wertüberzeugungen begründe, „auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht und die für die Erfüllung der Aufgaben des Staates maßgebend sind“. Sollte das im Sinne einer Ausschließlichkeit oder gar Identifikation gemeint sein, wäre die staatliche Neutralität zumindest erheblich

³¹ *Heinhard Steiger*, „Verantwortung vor Gott und den Menschen...?“, in: Albert Raffelt (Hrsg.) *Weg und Weite*, Festschrift für Karl Lehmann, 2001, S. 663-681.

³² Dazu die grundlegenden Arbeiten von *Karl Josef Kuschel*, z. B.: *Streit um Abraham Was Juden, Christen und Muslime trennt – und was sie eint*, 1994.

gefährdet. Angesichts der wachsenden Anzahl nichtchristlich geprägter Menschen auch in Hessen wie überall in Deutschland müssen der „gesellschaftliche Zusammenhalt“ und die Erfüllung staatlicher Aufgaben jedenfalls umfassender begründet werden.

h. Durch die Ausnahmeregelungen wird unabhängig von ihrer jeweiligen Weite innerhalb der gesamten Lehrerschaft eine Gruppe von Grundrechtsträgern gegenüber Grundrechtsträgern mit anderen religiösen und weltanschaulichen Bekundungen bevorzugt, also eine Ungleichbehandlung festgelegt. Zwar entbindet diese Ausnahme Lehrerinnen und Lehrer auch bei den privilegierten Bekundungen nicht von ihrer Pflicht zu Toleranz, Offenheit, und Achtung vor anderen Überzeugungen. Aber sie dürfen ihre religiösen Bekundungen grundsätzlich in der Schule äußern, während das den anderen Lehrern, insbesondere Musliminnen grundsätzlich verboten ist. Diese ungleiche Behandlung wäre nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn es sachliche Unterschiede von derartigem Gewicht gäbe, daß diese eine Ungleichbehandlung tragen könnten. Das aber ist nicht der Fall.

i. Die Übereinstimmung von religiösen oder weltanschaulichen Bekundungen mit den verfassungsrechtlichen und schulgesetzlichen christlichen und abendländischen Bildungs- und Kulturwerten und Traditionen vermag für sich genommen keine Rechtfertigung zu begründen. Denn es ist, wie das Bundesverfassungsgericht gerade im Kopftuchurteil noch einmal betont, „die strikte Gleichbehandlung aller Glaubensrichtungen sowohl in der Begründung als auch in der Praxis der Durchsetzung solcher Dienstpflichten zu beachten“.³³

j. So berufen sich die Begründungen zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung vor allem zu Lasten der muslimischen Lehrerinnen, die ihr Kopftuch in der Schule tragen wollen, wiederum auf die genann-

ten religiös/politischen Implikationen des Kopftuches. Auch hier gilt aber, daß der Gesetzgeber sich bei mehreren möglichen Deutungen nicht ohne weiteres die eine zu eigen machen darf, ohne die anderen Deutungen der Betroffenen selbst zu beachten. Da das nicht geschehen ist, die geltend gemachten Unterschiede daher nicht überzeugen, kann zwischen islamischen Kopftuch und christlichem Nonnenschleier eine Ungleichheit von derartigem Gewicht, daß sie eine Regelung zugunsten christlicher motivierter Bekundungen rechtfertigt, nicht festgestellt werden. Daher ist deren Ungleichbehandlung nicht begründet und damit verfassungswidrig, die darin besteht, daß es muslimischen Frauen von vorneherein verwehrt ist, die Vereinbarkeit ihres Kopftuches mit den Erziehungszielen der Schulgesetze und der Verfassungen nachweisen zu können, während christliche Nonnen für ihren Schleier sich grundsätzlich auf die gesetzliche Vermutung der Vereinbarkeit berufen können. Insgesamt ist somit das baden-württembergische Änderungsgesetz zum Schulgesetz verfassungswidrig.³⁴

k. Daraus folgt nun nicht etwa, wie in der Öffentlichkeit immer wieder vermutet und von manchen verlangt wird, daß überhaupt jede religiös oder weltanschaulich fundierte oder grundierte Bekundung in der Schule zu unterlassen wäre. Vielmehr kann nach den Grundsätzen der aktiven Neutralität für beide „Kopftücher“ gleichermaßen gelten, daß sie grundsätzlich in der Schule getragen werden dürfen, und dabei auftretende Konflikte im Wege des schonenden Ausgleich und der aktiven Toleranz in einem Mediationsverfahren gelöst werden, notfalls auch mit einem Verbot im Einzelfall.

IV. Laizismus versus aktive Neutralität

a. Die vorliegenden Gesetze und Gesetzentwürfe versuchen nicht, wie es das Kopf-

³³ BVerfGE 108, 282 [289, 313].

³⁴ Anders inzwischen das BVerwG, 2. Urteil vom 24. Juni 2004 im Fall Ludin. Begründung lag noch nicht vor.

tuchurteil nahegelegt hat, eine „Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule“ vorzunehmen. Die Regelung sind lediglich darauf gerichtet, das Verhalten der Lehrerinnen und Lehrer oder allgemein der Beamten in diesen Fragen näher zu bestimmen. Die meisten sind sogar darauf gerichtet, nur für das muslimische Kopftuch eine im Text verschleierte, in den Begründungen offen zugegebene besondere, d. h. aber diskriminierende Verbotsregelung zu treffen.

b. Das Bundesverfassungsgericht hat für eine derartige Neubestimmung auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts eine Alternative formuliert. Es ließen sich einerseits „Gründe anführen, die zunehmende religiöse Vielfalt in der Schule aufzunehmen und als Mittel für die Einübung von gegenseitiger Toleranz zu nutzen, um so einen Beitrag in dem Bemühen um Integration zu leisten“. Aber es möge andererseits auch „gute Gründe dafür geben, der staatlichen Neutralitätspflicht im schulischen Bereich eine striktere und mehr als bisher distanzierende Bedeutung beizumessen und demgemäß auch durch das äußere Erscheinungsbild einer Lehrkraft vermittelte religiöse Bezüge von den Schülern grundsätzlich fernzuhalten, um Konflikte mit Schülern, Eltern oder anderen Lehrkräften von vorneherein zu vermeiden“.³⁵

Das Gericht verlangt also keineswegs einen verfassungsrechtlich gebotenen Paradigmenwechsel angesichts der zunehmenden religiösen Vielfalt von einer aktiven oder „übergreifenden“ Neutralität zu einer strikteren oder distanzierenden Neutralität.³⁶ Es stehen also zwei Modelle zur Auswahl: Der Ausbau und die Erweiterung des Modells der aktiven Neutralität oder ein Paradigmenwechsel zu einem Modell der „distanzierenden Neutralität“, das dem Laizismus zumindest nahekommt.

c. Viele Stimmen in der Öffentlichkeit, in der Rechtsprechung und der Wissenschaft

plädieren für dieses zweite Modell. Sie verlangen angesichts der wachsenden religiösen und weltanschaulichen Pluralität und Auffächerung der Gesellschaft insgesamt und damit auch der Schüler und Eltern eine „strengere Anwendung des Neutralitätsgebotes“, um die Freiheitsrechte aller aus Art. 4 und 6 GG in ihren inhaltlichen Pluralitäten und Unvereinbarkeiten zu wahren. Sie räumen der negativen Religionsfreiheit Vorrang vor der positiven ein. Nur so könnten eine offene und neutrale Erziehung gewährleistet, zukünftige religiös oder weltanschaulich begründete Konflikte in der Schule vermieden und der Schulfrieden gewahrt werden. So soll ganz allgemein eine deutlichere Trennung zwischen dem Staat und seinen Institutionen und Religionen und Weltanschauungen durch eine allgemeine oder doch umfangreichere Vermeidung religiöser und weltanschaulicher Bezüge vor allem in der Schule hergestellt werden. Als Vorbild gilt für viele die französische *Laïcité*. Der Berliner Entwurf folgt im Grunde diesem Modell jedenfalls in bezug auf das Verhalten der Bediensteten.

d. Fraglich ist, ob eine negative Neutralität die Probleme gesamtgesellschaftlich oder auch nur für die und in den Schulen zu lösen vermag. Die Schule läßt sich von den Auseinandersetzungen um die Stellung des Islam in Gesellschaft und Staat, die manche schon, mit einer m. E. noch bei weitem überzogene Formulierung, als Kulturkampf von beiden Seiten bezeichnet haben, nicht abkoppeln. Im Gegenteil, gerade dort treffen die Unterschiede aufeinander, weil man sich nicht ausweichen kann. Dieses Modell widerspricht aber auch einer allgemein anerkannten Zielsetzung schulischer Erziehung, der Erziehung zur Toleranz. Toleranz entsteht nicht durch Verdrängung und Wegdrücken der Verschiedenheiten und Gegensätze. Eine solch negative Toleranz löst die aus der Pluralität unserer Gesellschaft erwachsenden Probleme und Konflikte gerade nicht. Dazu bedarf es der aktiven Toleranz, die das Verständnis des anderen und aktive Aufarbeitung dieser Probleme und Konflikte in

³⁵ BVerfGE 108, 282, 310.

³⁶ So auch *Heinig/Morlock* (Fn. 1), S. 784.

gegenseitiger Achtung einüben will. Das geschieht in erster Linie in der Schule, wo sich alle immer wieder begegnen.

e. Vor allem drei Gründe sprechen dafür, das bisherige Modell der aktiven, offenen religiösen und weltanschaulichen Neutralität beizubehalten und weiter zu entwickeln, gerade auch im Hinblick auf den Islam, der inzwischen wohl um die drei Millionen Gläubige umfaßt.

Zum ersten hat sich das Modell bewährt. Zwar hat es immer wieder Konflikte im einzelnen gegeben, auch und gerade in der Schule. Aber grundlegende, die Gesellschaft spaltende Konflikte und Brüche sind ausgeblieben. In Frankreich hingegen hat das Prinzip des Laizismus die Katholiken der 3. Republik entfremdet. Erst in der Résistance, durch den MRP und eine Lockerung des laizistischen Prinzips seit *de Gaulle* ist diese Spannung zurückgegangen, aber nicht verschwunden, wie die großen Demonstrationen „beider Seiten“ zur *Laïcité* vor einigen Jahren gezeigt haben. Auch in Deutschland könnte eine stärkere Zuwendung zum Laizismus zu tiefgreifenden Erschütterungen des sozialen Zusammenhaltes führen. Zwar kann die bisher geübte aktive Neutralität abgeschwächt und zurückgenommen werden. In manchen Bundesländern gibt es z. B. keine christlichen Bezüge in den Schulgesetzen. Aber andere Bundesländer werden dem nicht folgen wollen. Das zeigen die behandelten Gesetzentwürfe. Es wäre zudem mit erheblichen Widerständen in der Bevölkerung zu rechnen. Ich erinnere an die Reaktionen auf das sogenannte „Kruzifix-Urteil“.
Zum zweiten definieren sich Menschen über ihre inneren Überzeugungen, gleich welcher Art. Sie lassen sich nicht aufspalten, sondern bringen sie im privaten wie im öffentlichen Leben in grundlegenden Entscheidungssituationen verdeckt oder offen ein. Gesellschaft und Staat müssen dem auch in ihren Institutionen Raum geben, weil sie darauf angewiesen sind. Außerdem darf der neutrale Staat seine Erziehungsposition gerade nicht gegen religiöse und weltanschauliche Positionen ausspie-

len.³⁷ Der Laizismus hat aber auch heute noch eine bewußt a- wenn nicht sogar anti-religiöse Dimension. Es ist daher fraglich, ob er wirklich „neutral“ ist.³⁸

Bekannt und vielzitiert ist schließlich das Diktum *Böckenfördes*, „Der freiheitliche säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“³⁹ Das gilt im übrigen auch für das Bundesverfassungsgericht. Auch dieses kann nur auf Voraussetzungen oder inhaltlichen Grundlagen aufbauen, die in der Gesellschaft vorhanden sind. Es ist eine grundsätzliche Überforderung, wenn wir immer wieder von den jeweils acht Richterinnen und Richtern erwarten, daß sie Entscheidungen dort treffen, wo die Gesellschaft zutiefst gespalten ist. Daher hat sich die Mehrheit des 2. Senates zu Recht geweigert, die keineswegs entscheidungsreife Frage des „Kopftuches“ für die in dieser Frage so unsichere Gesellschaft zu entscheiden. So müssen staatliche Institutionen auf vorstaatliche, gesellschaftliche Grundlagen oder Grundsätze zurückgreifen. Das zeigt sich besonders deutlich in den Schulgesetzen, deren Bildungsprinzipien, Bildungsziele und Bildungsinhalte, ob christlich oder nicht, aus Quellen stammen, über die der Staat nicht verfügen kann, die er aus religiösen, weltanschaulichen und wissenschaftlich gewonnenen Aussagen

³⁷ So ausdrücklich *Léon Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, 2. Aufl. Bd. 5, 1925, S. 405f.

³⁸ *Joseph H.H. Weiler*, *Ein christliches Europa*, 2004, S. 49f.

³⁹ *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, in: *Säkularisation und Utopie*, Ebracher Studien, Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, 1967, S. 75-94, S. 93, seitdem vielfach abgedruckt. In einer neueren Fortführung betont *Böckenförde* selbst, daß die Stützung und Schützung der Ausbildung und Entwicklung dieser Grundlagen durch den Staat gerade nicht ausgeschlossen ist; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, „Der freiheitliche säkularisierte Staat ...“, in: *Susanna Schmidt/Michael Wedell (Hrsg.), „Um der Freiheit willen ...!“ Kirche und Staat im 21. Jahrhundert*, 2002, S. 19-23, S. 20f.

übernimmt. Wenn der Staat sie aber nicht aus sich heraus entwickeln und garantieren kann, so muß er dafür sorgen, daß sie sich aus und in der Gesellschaft bilden und entfalten und von dort in das staatliche Handeln einfließen können. Wenn diese Gesellschaft sich pluralisiert, darf er diese Pluralisierung nicht privatisieren, sondern muß sie in die öffentliche Sphäre und damit in seine Institutionen aufnehmen. Anders entsteht die Gefahr, daß es zu gesellschaftlichen Spaltungen, zu grundlegenden gesellschaftlichen Ausgrenzungen, zur Bildung von „Parallelgesellschaften“ oder Ghettogesellschaften kommt, die den gesellschaftliche Zusammenhalt und die Solidarität und letztlich die demokratische Grundlage des Staates selbst in Frage stellen.

Die Integration des Islam oder besser der Muslime und ihres Glaubens ist insofern eine unabweisbare Notwendigkeit. Unsere Tradition der aktiven Neutralität ist dazu besser geeignet als ein sich dem Laizismus annäherndes negatives, ausschließendes, verdrängendes Modell „distanzierender Neutralität“. Die Bildungs- und Erziehungsziele unserer Schulgesetze, ob christlich-abendländisch akzentuiert oder nicht, leben aus einer ständig erneuerten und sich auch weiter erneuernden Tradition. Sie aktualisieren immer wieder Herkunft in all ihrem Reichtum als Voraussetzung für Zukunft. Für einen großen, wachsenden Teil unserer Bevölkerung liegen aber die Traditionen in einer anderen Herkunft. Der freiheitliche Staat muß das aus seinen Voraussetzungen her anerkennen, nicht nur im Allgemeinen und Grundsätzlichen, sondern auch und gerade in den konkreten Details und Äußerungsformen. Das fällt gewiß schwer, sei es das Schächten, sei es das Kopftuch, sei es anderes. Aber es ist unabdingbar.

d. Unter diesen Gegebenheiten ist die notwendige Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Religionen und deren Gemeinschaften auch in der Schule zu gestalten. Der Staat muß sich als erstes allgemeiner öffnen. Es muß ganz deutlich werden, daß die Berufung auf christliche und

abendländische Bildungs- und Kulturgüter, soweit sie noch stattfindet, und der Wille, sie beizubehalten, zwar berechtigt und notwendig, aber nicht exklusiv gemeint ist, sondern einen aus unserer Herkunft erwachsenen Kern sichert, um den sich neue Schichten anlagern können und wo nötig um der Gesellschaft willen auch anlagern müssen. Dabei wird es auch sehr auf die Schulen und Klassen ankommen, die oft gar nicht mehr überwiegend aus Christen bestehen. Die Strukturen und Verhältnisse weichen insoweit von Bundesland zu Bundesland und innerhalb der Bundesländer selbst erheblich von einander ab; sie geben einen Pluralismus der Herkunft der Schüler wieder. Daraus ergibt sich das fundamentale Problem, ob und inwieweit auch deren unterschiedliche Werte in den Kanon der Bildungs- und Erziehungsziele aufgenommen werden können.

Hier liegt die eigentliche Kernfrage, die diese Gesetzentwürfe nicht einmal im Ansatz stellen, geschweige denn beantworten. Solange die Debatte darüber, ja über die Stellung der Muslime in unserer Gesellschaft allgemein und der Dialog mit ihnen, auch über die gegenseitigen Zumutungen nicht offen, verständnisbereit, tolerant, losgelöst von Vorurteilen und einseitigen Festlegungen geführt wird, wird auch eine Regelung der Kopftuchfrage nach den Maßstäben praktischer Vernunft nicht möglich sein. Es gibt aus unserer Gesellschaft wichtige Ansätze für eine so geführten Debatte und Dialog, u. a. seitens der deutschen katholischen Bischöfe⁴⁰ oder in der Rede des Bundespräsidenten Johannes Rau in Wolfenbüttel.⁴¹ Dieser Dialog wird uns noch lange Zeit in Anspruch nehmen.

⁴⁰ Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), *Christen und Muslime in Deutschland*, Arbeitshilfen Nr. 172, 23. September 2003.

⁴¹ Rede vom 27. Januar 2004, www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_94041.htm (besucht am 8. Juni 2004)

Die Kultur der Menschenrechte – Eine Bestandsaufnahme aus philosophischer Sicht

Sibylle Kalupner*

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die naturrechtlichen Wurzeln der Allgemeinen Erklärung
- III. Ein Tausch unter Gleichen?
- IV. Eine Frage des Wollens
- V. Die Institutionalisierung der Menschenrechte kam ohne philosophische Letztbegründung aus
- VI. Die religiösen Ursprünge der westlichen Menschenrechtskultur
- VII. Ein pluralistisches Modell der Menschenrechte
- VIII. Ein interkultureller Lernprozeß

I. Einleitung

Vor rund 55 Jahren, am 10. Dezember 1948, verkündeten die gerade erst gegründeten Vereinten Nationen die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“. Mit ihr beginnt der anspruchsvolle Versuch, die Menschenrechte als Maßstab einer weltweit verbindlichen¹ Moralordnung zu etablieren. Obwohl dieses Projekt angesichts

der Erfahrung der humanitären Katastrophen des Zweiten Weltkrieges zunächst von den Vertretern nichtwestlicher Gesellschaften breit unterstützt wurde, mehrten sich im Zuge eines fortgeschrittenen Souveränitätsgewinns nichtwestlicher Gesellschaften seit den 1980er Jahren Zweifel an der universellen Geltung der Menschenrechte.

So haben sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine Reihe von Ländern unter Berufung auf islamische Glaubensvorstellungen von den in der Erklärung ausgedrückten Werten distanziert.² Diese Skepsis kommt nicht von ungefähr. Schließlich

² Diese Entwicklung kommt nicht nur in der Ablehnung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte insgesamt, sondern auch in den islamischen Menschenrechtserklärungen zum Ausdruck, der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam“ vom 19. September 1981 und der „Kairoer Erklärung über Menschenrechte“ im Islam vom 5. August 1990, die sich als Gegenmodelle zu den universellen Erklärungen westlicher Provenienz verstehen. Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam“ vom 19. September 1981 wurde vom „Islamrat für Europa“, einer nicht-staatlichen islamischen Organisation veröffentlicht. Die „Kairoer Erklärung“ wurde von den „Organisation der Islamischen Konferenz“ 1990 verfaßt. Es handelt sich dabei um einen Zusammenschluß islamischer Staaten, der 1974 in Lahore (Pakistan) erfolgte. Laut der Homepage des OIC (www.oic-oci.org) waren 1981 45 Staaten aus Westasien, Nord- und Ostafrika, und Europa (Albanien) Mitglied der Organization of Islamic Conference. Beide Erklärungen werden als regionale Menschenrechtsabkommen von den UN anerkannt.

* Dr. phil, Kollegiatin am Max-Weber-Kolleg in Erfurt.

¹ Wenn hier und an anderen Stellen von „Verbindlichkeit“ gesprochen wird, dann ist, wie im moralphilosophischen Diskurs üblich, nicht primär Rechtsverbindlichkeit gemeint, sondern eine universelle, überrechtliche, sich aus „vernünftiger“ Einsicht ergebende Gültigkeit, die auch dann noch Bestand haben muß, wenn einzelne positiv-rechtliche Regelungen sie nicht anerkennen. *Anm. der Redaktion*

befinden sich einige der in der Erklärung formulierten Rechte in starkem Konflikt mit den Normen des in einigen dieser Länder in unterschiedlichem Umfang geltenden Rechts, der Scharia. Die Scharia, die sich aus den unterschiedlichen Rechtsquellen des Islam, dem Koran, der Sunna und dem Ijtihad speist, hängt zwar in ihrem faktischen normativen Gehalt stark von der Auslegung durch Rechtsgelehrte und der für sie paradigmatischen Schulen ab. In einer traditional-islamistischen Lesart der Scharia tritt diese jedoch in Konflikt mit drei zentralen Rechtsbereichen der Allgemeinen Erklärung: mit den Gleichheitsrechten – durch die Unterscheidung zwischen Muslimen und Nichtmuslimen sowie durch die Ungleichbehandlung von Mann und Frau –, mit den Freiheitsrechten – durch das Apostasieverbot, das eine Abkehr vom islamischen Glauben als schweres Verbrechen behandelt – und nicht zuletzt mit dem zentralen Wert der Menschenwürde – durch die Verhängung sogenannter Hadd-Strafen, den im Koran oder der Sunna festgelegten Körperstrafen für bestimmte Vergehen. Vor diesem Hintergrund verwundert es weniger, wenn nicht wenige Staaten mit islamischem Selbstverständnis die Erklärung mittlerweile als kulturell fremdes, westliches und somit unverbindliches Dokument ansehen. Dabei waren einige von ihnen – namentlich Ägypten, Äthiopien, Irak, Iran, Libanon, Liberia, Syrien, Türkei, Afghanistan, Jemen (Arabische Republik), Pakistan – aktiv an der Verabschiedung der Erklärung beteiligt. Acht Staaten hatten sich der Stimme enthalten; darunter war Saudi-Arabien das einzig islamisch geprägte Land.

Formulieren die Menschenrechte eine universell verbindliche Moral oder sind sie lediglich Ausdruck einer westlichen Zivilreligion, die ihren Anspruch auf Weltherrschaft ideologisch kaschiert? Seit Beginn der 1990er Jahre wird diese Frage – gerade auch von Exponenten der westlichen Welt – verstärkt diskutiert. Bei soviel Verwirrung darüber, worin Menschenrechte im Kern bestehen und wie ihr weltweiter Geltungsanspruch begründet werden kann,

suchen viele Rat bei einer Disziplin, deren professioneller Anspruch darin besteht, Klarheit ins Denken zu bringen und die darüber hinaus maßgeblichen Einfluß auf den Wortlaut der Erklärung hatte: bei der Philosophie.

II. Die naturrechtlichen Wurzeln der Allgemeinen Erklärung

Die Philosophie war bei der Formulierung der Erklärung vor allem in der Person des französischen Sozialphilosophen und Theologen *Jacques Maritain* vertreten. *Maritain* hatte der einen Katalog von 26 Menschenrechten vorgelegt, die er in "Rights of the human person as such", "Rights of the civic person" und "Rights of the social person" unterteilte. Der praktische Erfolg seines philosophischen Entwurfs war beträchtlich. 22 der von ihm vorgeschlagenen Rechte wurden in die 30 Artikel der Erklärung aufgenommen, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen schließlich, nach rund zweijährigem Ringen um einzelne Formulierungen und den rechtlichen Status der Erklärung, verabschiedeten. Wie begründete der philosophische Vater der Allgemeinen Erklärung die universelle Geltung der Menschenrechte? In seiner bereits 1943 erschienenen Abhandlung "The rights of man and natural law" hatte der Neuscholastiker *Maritain* eine naturrechtliche Argumentation favorisiert.³ Die Menschenrechte könnten von jedem einzelnen gleichermaßen in Anspruch genommen werden, weil sie sich auf die Natur des Menschen bezögen und diese Natur allen Menschen – unabhängig von der politisch-rechtlichen Verfassung der Gesellschaft, in der sie leben – gleichermaßen eigne. Mit der Rede von der Natur wollte *Maritain* freilich nicht allein die physische Natur des Menschen bezeichnen wissen, sondern meinte auch sein „geistiges Überdasein“, in der Sprache des Christentums auch „Seele“ genannt. Die Seele als Ausdruck der Gottebenbildlichkeit des Menschen ist für *Maritain* die Substanz, die dem

³ *Jacques Maritain, The rights of man and natural law, 1943, Nachdruck 1986.*

Menschen erst den Charakter einer Person mit entsprechenden unveräußerlichen Rechten, Freiheiten und Würde verleiht und nicht, wie das Menschenbild der Aufklärung suggeriert, seine Vernunftbegabung.

Maritain war sich der christlichen Begründungsfigur seiner Naturrechtskonzeption wohl bewußt. Jedoch sorgte er sich kaum um deren legitimierende Kraft im Dialog mit Vertretern anderer Religionen und Kulturen. Schließlich sei die Beschreibung des Menschen als Person allen Philosophien, Theologien und Weltanschauungen gemein. Auch Religionen wie der Hinduismus oder der Islam kennen ein „Absolutes“ über und jenseits der Welt und des Universums und sind vom besonderen Wert der menschlichen Seele überzeugt. Selbst wenn nichtwestliche Kulturen und Religionen nicht darin folgen, Gott als Anfang und Ende der menschlichen Person und als Ursprung des Naturrechts zu verstehen, stellte dies für *Maritain* kein grundsätzliches Problem dar. In diesem Fall würde es ausreichen, wenn Vertreter nichtwestlicher Kulturen den Glauben an die menschliche Natur und an die Freiheit des Menschen mit den Christen teilten. Dies könne, so *Maritain*, auch unabhängig vom christlichen Begründungszusammenhang geschehen. Wichtig sei vor allem, daß sich im Ergebnis der Glaube an die Existenz eines ungeschriebenen Rechts verbreite, eines Naturrechts, das für alle gleichermaßen gilt.

Wie wir heute aus leidgeprüfter Erfahrung wissen, ist die Hoffnung in die Selbstverständlichkeit der Menschenrechte nicht aufgegangen. Über die Problematik der abendländischen Herkunft der Menschenrechte und der kulturellen Besonderheit ihres Menschenbildes sind inzwischen Bibliotheken gefüllt worden. Nicht nur auf der Bühne der internationalen Politik, auch in der bescheideneren Umgebung intellektueller und wissenschaftlicher Zirkel wird daher nach Wegen zu einem gemeinsamen Menschenrechtsbegriff gesucht, der kulturelle Vorprägungen überwinden und den von nicht wenigen befürchteten "Clash of civili-

zations" (*Huntington*) in der Menschenrechtsdebatte vermeiden soll. Zwar mehren sich die Stimmen derer, die glauben, mit der naturrechtlichen Begründungsfigur à la *Maritain* sei heute kein Staat mehr zu machen; an dem Grundgedanken, Menschenrechte jenseits kultureller und positivrechtlicher Rahmenbedingungen in Kraft zu setzen, will jedoch kein ernst zu nehmender Denker rütteln.

III. Ein Tausch unter Gleichen?

Den wohl ehrgeizigsten Versuch, die Legitimität der Menschenrechte kulturneutral zu begründen, hat der Tübinger Philosoph *Otfried Höffe* in seinem Buch „Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs“ vorgelegt.⁴ *Höffe*, gleichzeitig Leiter der Initiative „Weltrepublik“, einer Art Politikberatung für ethische Fragen der Globalisierung, packt – anders als manche seiner Kollegen – den Stier gleich bei den Hörnern und setzt mit seiner Argumentation direkt am Kulturimperialismusvorwurf ein. Zwar sei es richtig, daß die Menschenrechte ein – wenn auch eher spätes – Produkt der abendländischen Geschichte seien. Auch sei ihre Entstehung untrennbar mit dem individualistischen Menschenbild der Aufklärung verbunden, demzufolge der Mensch zunächst nur sich selbst und seiner Vernunftbegabung verpflichtet sei und als unabhängiges Einzelwesen Eingriffe in seine persönliche Freiheit durch Belange des Gemeinwesens lediglich aufgrund rational einsehbarer Gründe über sich ergehen lasse. Die Angst nichtabendländischer Kulturen, unter dem Deckmantel der Menschenrechte gleich alle Ingredienzien westlicher Kultur – spezifische Verhaltensmuster, Konsumgewohnheiten und Bildungsgüter bis hin zur Sprache – im Paket mitgeliefert zu bekommen und dabei die eigenen Lebensformen in einer globalisierten westlichen Einheitskultur aufgehen zu sehen, sei daher durchaus verständlich.

⁴ *Otfried Höffe*, *Vernunft und Recht, Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs*, 1998.

Allerdings komme es – und hier setzt Höffe an – einem gedanklichen Kurzschluß gleich, davon auszugehen, daß die historisch kontingenten Entstehungsverhältnisse der Menschenrechte auch ihren universalen Geltungsanspruch entkräften. Vielmehr komme es darauf an, die Begründung der Menschenrechte von ihren Entstehungsbedingungen abzukoppeln und ihre kulturunabhängigen Charakteristika freizulegen. So könne das viel kritisierte Menschenbild hinter den Menschenrechten durchaus kulturneutral verstanden werden, wenn Verteidiger der Menschenrechte sich auf eine bescheidene Teilanthropologie beschränken, den Menschen also nicht von seinen historisch und kulturell variablen Entfaltungsmöglichkeiten her begriffen, sondern lediglich die konstant bleibenden Grundbedingungen menschlicher Handlungsfähigkeit in den Blick nähmen. Weder Gottesebenbildlichkeit, noch autonomer Vernunftgebrauch bestimmen für Höffe daher das Menschenbild der Menschenrechte, sondern schlicht die Einsicht in die Notwendigkeit der Integrität von Leib und Leben. Die Unversehrtheit des Körpers ist die minimale Anfangsbedingung, die den Menschen als Menschen erst möglich macht und seinem Leben in einer je besonders geprägten gesellschaftlichen Kultur vorausgeht. Ihre Universalität beziehen die Menschenrechte dann jedoch nicht aus dem Naturrecht, auf das die Menschen sich aufgrund ihres hervorgehobenen Ortes in der Schöpfungsordnung berufen können, sondern viel profaner, aus einem im Selbstinteresse jedes einzelnen stattfindenden Tauschhandel: weil alle gleichermaßen das Interesse haben, die Minimalbedingungen ihrer Existenz geschützt zu wissen und gleichzeitig bekannt ist, daß jeder Mensch beides ist, verletzbar und gewaltfähig, potentiell Opfer und potentieller Täter von Gewalthandlungen zugleich, einigen sie sich auf wechselseitigen Gewaltverzicht. Nicht christlicher oder aufklärerischer Individualismus westlicher Prägung bestimmt dann aber die Anthropologie der Menschenrechte, sondern die universale Wirklichkeit menschlicher Gewaltfähigkeit. Mit dieser, an *Thomas Hobbes* erinnernden

Argumentation möchte Höffe freilich nicht einem einseitig pessimistischen Menschenbild das Wort reden und die gleichermaßen vorhandene menschliche Sozialfähigkeit unterschlagen. Vielmehr geht es ihm darum, den Gewaltverzicht als wechselseitige Leistung zu verstehen und zu zeigen, daß er als Leistung Gegenstand eines Tausches sein könne. Da die Freiheit von Gewalt ein substantielles und unverzichtbares Interesse jedes einzelnen sei und sich diese nur in Wechselseitigkeit verwirklichen lasse, sei jeder klug darin beraten, sich dem Tausch anzuschließen und die eigene Gewaltfähigkeit gegen das Interesse einzutauschen, nicht Opfer fremder Gewalt zu werden. Der große Vorzug dieser Argumentation liegt auf der Hand: wenn die Begründung der Menschenrechte aus dem Selbstinteresse jedes einzelnen abgeleitet werden kann, reicht eine an praktischen Klugheitsregeln orientierte Ethik der Wechselseitigkeit oder Tauschgerechtigkeit aus, um ihre universale Gültigkeit zu garantieren. Und sie ist kulturneutral, weil sie elementare Interessen berührt, die Menschen unabhängig davon haben, ob sie als Mann oder Frau geboren wurden, sich zum Christentum, zum Islam oder auch zu gar keiner Religion bekennen.

Doch der Vorzug dieses Ansatzes birgt zugleich sein grundlegendes Problem. Das Stichwort der Kritik, die Höffes Argumentationsgebäude wie ein Kartenhaus zusammenfallen läßt, heißt Kontraktualismus. Wie *Ernst Tugendhat* in seinen „Vorlesungen über Ethik“ zeigt, beruht der liberale Ansatz, die Menschenrechte aus dem Selbstinteresse der Individuen abzuleiten, auf einer Fiktion.⁵ Er geht nämlich von der Annahme aus, die (Welt-)Gesellschaft bestehe aus gleich starken Individuen, deren Interessen sich wechselseitig aufrechnen ließen und die aus dem Wissen um und dem Respekt vor der gleichen Stärke der anderen sich aus freier Wahl dem Tauschring menschenrechtlicher Rechte und Pflichten anschließen. Dabei hat die

⁵ *Ernst Tugendhat*, Vorlesungen über Ethik, 1994.

Grundannahme gleicher Stärken und Interessen bereits innerhalb der westlichen Tradition der Menschenrechte zu jenem bis heute unauflösbaren Konflikt zwischen klassischen Abwehrrechten und sozialen Menschenrechten geführt. Gerade in vielen nichtwestlichen Gesellschaften potenziert sich zudem das Problem der Interessenungleichheit, da hier die für die westliche Entwicklung typische bürgerliche Mittelschicht fehlt, die die Gleichheit der Interessen erfahrbar gemacht oder Gleichheit zumindest als gemeinsame Wertvorstellung entwickelt habe. Die fundamentale Ungleichheit der Lebensbedingungen und Entfaltungsmöglichkeiten wirke in strukturell labilen Gesellschaften dann dahin, daß es – die Gunst der Stunde und der Ungleichheitsverhältnisse nutzend – immer wieder im Selbstinteresse einzelner oder ganzer Gruppen liegen könne, schwächere Tauschpartner gewaltsam und gewissermaßen über Nacht aus dem reziproken Vertragsverhältnis auszuschließen. Ob Kosovo, Ruanda oder Guantánamo, die jüngste Geschichte ist voll von Beispielen. Eben weil es keine Garantie für die Interessengleichheit der Bürger der Weltgesellschaft gibt, verfehlt der Kontraktualismus den politischen und moralischen Witz an den Menschenrechten, gerade dort als Korrektiv auftreten zu können, wo ungleiche Interessens- und Machtverhältnisse zur Mißachtung der fundamentalen Anfangsbedingungen menschlicher Existenz geführt haben.

IV. Eine Frage des Wollens

Doch wenn die utilitaristische Berufung auf das Selbstinteresse nicht überzeugt, welche Gründe kann es dann für nichtwestliche Länder geben, sich den moralischen Geboten der Menschenrechte verpflichtet zu fühlen? Allgemeiner gefragt: gibt es überhaupt Gründe, die Gruppen oder Individuen zwingend nahe legen, moralisch zu sein? Die moderne Moralphilosophie hat auf diese Fragen eine klare und für manche zugleich schmerzliche Antwort, die da lautet: Nein! Es gibt keine philosophische Letztbegründung der Mo-

ral. Da die Moderne aufgehört hat, an transzendente Quellen der Moral in Religion oder menschlicher Natur zu glauben, ist unwiederbringlich jene Autorität abhanden gekommen, die dem Einzelnen ein moralisches Müssen auferlegen könnte. In den Worten des Philosophen *Tugendhat*: Angenommen, jemand entschlösse sich aus freien Stücken dazu, aus dem moralischen Konsens einer Gesellschaft auszusteigen und sich ganz auf die Position des Selbstinteresses zurückzuziehen, so könnte die Philosophie dieser Person nur sagen: take it or leave it. So ist die Moral in der Moderne von einer Frage des Müssens zu einer Frage des Wollens geworden.⁶ Das klingt in der Theorie drastisch, hat jedoch in der Praxis zeitgenössischer Gesellschaften geringere Wirkungen gezeitigt, als die Schärfe der Formulierung erwarten ließe. Denn in der Wirklichkeit des sozialen Zusammenlebens ist es eher unwahrscheinlich, daß Menschen in den luftleeren Raum einer Situation der radikalen Wahl ihrer moralischen Überzeugungen geraten. Bereits als Kinder nehmen wir die moralischen Unterscheidungen unserer Umgebung an, ohne darüber zu reflektieren. Auch wenn kindliche Moralvorstellungen in vielerlei Hinsicht im späteren Leben abgelegt oder revidiert werden, leben doch auch die Erwachsenen in einer von moralischen Erwartungen durchdrungenen kulturellen Umwelt, die – ohne eigens in ihren Grundlagen hinterfragt zu sein – Denk- und Verhaltensmuster prägt. Noch der Regelverstoß ist dem Delinquenten als solcher bewußt. Jedoch: die Wahrscheinlichkeit, daß sich in einer Gesellschaft eine universalistische Moral entwickelt, die vorsieht, alle Menschen – ohne Unterschied in Rasse, Religionszugehörigkeit oder Geschlecht – als Träger gleicher Rechte anzuerkennen, ist eher gering. Historisch gesehen ist sie ein Phänomen der vergangenen 200 Jahre. Im Normalfall beschränken Gesellschaften sich darauf, partikuläre Moralen hervorzu- bringen. Solche, nur für einen bestimmten Personenkreis geltenden Moralen, beruhen meist auf fundamentalen Ausschlußkate-

⁶ *Tugendhat* (Fn. 4), S. 89

gorien und sprechen bestimmten Menschengruppen schlicht den Charakter des Menschseins ab: so bleiben – was noch für den Durchsetzungsprozeß der Menschenrechte in westlichen Gesellschaften gilt – Angehörige anderer Rassen, Frauen, Andersgläubige und Fremde in solchen Partikularmoralen leicht außen vor.

Das Dilemma, vor dem die Verfechter des Menschenrechtsgedankens heute stehen, ist also die empirische Beobachtung, daß – zumindest nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand – einzig die Idee der Menschenrechte eine universalistische Moral begründet hat, die sich als Maßstab einer globalen Wertordnung eignen würde. Gleichzeitig haben sie aber kein triftiges allgemeinverbindliches Argument an der Hand, das die weltweite Universalisierung der Menschenrechte zwingend nahe legen würde. Den Beschwörern des Eurozentrismus und des Kulturimperialismus ist dieser Umstand ein gefundenes Fressen.

V. Die Institutionalisierung der Menschenrechte kam ohne philosophische Letztbegründung aus

Was bleibt, ist ein Rückzug auf pragmatische Überlegungen. So sieht das auch der Berner Rechtsprofessor *Walter Kälin*, seit dem UN-Beitritt der Schweiz im Jahr 2003 Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses. Die Universalität der Menschenrechte ist für ihn schlicht ein funktional gebotenes und legitimes Ziel im globalen Modernisierungsprozeß.

„Relevant ist [...], daß [...] die Staaten der Dritten Welt sich heute dem Ziel der Modernisierung durch Übernahme westlicher Technologie und Arbeitsweisen verschrieben haben, und – unabhängig von rhetorischer Beschwörung vorkolonialer Traditionen – alle traditionellen Strukturen abzubauen trachten, die der Entwicklung im Wege stehen. Dieser Abbau trifft in den meisten Staaten der Dritten Welt auch die traditionellen Mechanismen der Machthemmung, welche vor der Modernisierung sicherstellten, daß trotz Fehlens menschenrecht-

*licher Garantien der einzelne nicht der Willkür des Herrschers ausgesetzt war.“*⁷

Für den Menschenrechtspraktiker *Kälin*, der als Ländergutachter bereits auf zahlreiche Besuche am Ort von Menschenrechtsbeschwerden zurückblicken kann, ist wenig überzeugend, wenn Regierungen, die den europäisch-nordamerikanischen Modernisierungspfad eingeschlagen haben, kulturelle Traditionen als Rechtfertigung für Menschenrechtsverletzungen geltend machen. Zumindest die zentralen Menschenrechtsgarantien sind für ihn daher notwendige Konsequenz des Strukturwandels politischer Macht in nichtwestlichen Gesellschaften.

Der nordamerikanische Philosoph *Richard Rorty* hat angesichts der Hilflosigkeit der Philosophie, eine hieb- und stichfeste Begründung der Menschenrechte zu liefern, deren Aufgabe schlicht undefiniert. Statt die Überlegenheit der Menschenrechte gegenüber anderen Kulturen durch den Verweis auf kulturübergreifende Faktoren zu demonstrieren, solle die Philosophie sich darauf konzentrieren, die Menschenrechtskultur westlicher Prägung als neues positives Faktum der Welt nach dem Holocaust anzuerkennen, und alles dafür tun, die Kraft und Effizienz ihrer Institutionen zu stärken.⁸ *Rorty* macht auf diese Weise aus der philosophischen Begründungsproblematik eine empirische Frage: Welche sozialen Faktoren haben in der Geschichte der vergangenen 200 Jahre zur Herausbildung der Menschenrechtskultur beigetragen? Ebenso unphilosophisch wie die Fragestellung fällt auch die Antwort aus: für *Rorty* geht der sittliche Fortschritt des 19. und 20. Jahrhunderts vor allem auf materielle Faktoren, auf die Zunahme des allgemeinen Wohlstands in westlichen Gesellschaften zurück. Weit stärker als die universalistische Moralphilosophie eines *Kant* hätten

⁷ *Walter Kälin*, Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik, in: ZSR 1986, S. 380.

⁸ *Richard Rorty*, Menschenrechte, Rationalität, Gefühl, in: Stephen Shute/Susan Hurley (Hrsg.), Die Idee der Menschenrechte, 1993, dt. 1996, S. 144-170.

die Verbreitung von Reichtum, Bildung, sicheren Lebensbedingungen und Freizeit dazu geführt, daß immer mehr Menschen in der Lage waren, auch jenseits des eigenen Kulturkreises und in fremden Lebensformen lebende Menschen als Träger gleicher Rechte anzuerkennen.

„Außerhalb der durch die Aufklärung geprägten europäischen Kultur, jenseits des Kreises relativ sicherer Völker [...] können die meisten Menschen gar nicht verstehen, warum die Zugehörigkeit zu einer biologischen Art ausreichend für die Mitgliedschaft in einer sittlichen Gemeinschaft sein sollte. Und zwar nicht, weil ihre Rationalität geringer entwickelt wäre, sondern weil sie in einer Welt leben, in der es allzu riskant – und oft in der Tat äußerst gefährlich – wäre, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer sittlichen Gemeinschaft über den Kreis der Familie, des Klans oder des Stammes hinaus auszuweiten.“⁹

Die Menschenrechte als Luxusethik also, die sich nur die ökonomisch privilegierten, von einer breiten und wohlhabenden Mittelschicht getragenen Länder dieser Erde leisten können? Doch ganz so materialistisch will *Rorty* seine Argumentation dann doch nicht verstanden wissen. Wenn er die materiellen Rahmenbedingungen der Herausbildung der Menschenrechte betont, dann weil diese jenen Prozeß der „Kultivierung der Gefühle“ genährt hätten, der letztlich für die Verinnerlichung einer menschenrechtlichen Moral in westlichen Gesellschaften Ausschlag gebend gewesen sei. Der Impuls, uns eigentlich fremde Menschen als gleichberechtigte Träger von Rechten wahrzunehmen und uns für ihre Situation im Verletzungsfall einzusetzen, geht, so konstatiert *Rorty*, auf ein Gefühl der Sympathie zurück, das wir einem längerfristigen Kultivierungsprozeß, einer Erziehung der Gefühle verdanken, wie ihn etwa viele weiße Amerikaner bei der Lektüre von *Harriet Beecher-Stowes* „Onkel Toms Hütte“ durchgemacht haben. Wie *David Hume*, der Klassiker einer Theorie der moralischen Gefühle, und der zeitgenössischen Moralphilosophin *Anette Baier*

ist *Rorty* sicher, daß die Menschenrechtskultur nicht auf der Erkenntnisleistung einer sittlichen Vernunft beruht, sondern auf jener gesteigerten Sympathie. Da ein solcher Kultivierungsprozeß der Gefühle jedoch nur bei Menschen gelingen kann, die genügend Zeit und Muße haben, um den Stoff in sich aufzunehmen, seien sichere Lebensbedingungen und Menschenrechtskultur auf ähnliche Weise verknüpft wie Frieden und wirtschaftliche Produktivität. In dieser Situation bleibt Philosophen und anderen Intellektuellen nur übrig zu akzeptieren, daß Fernsehjournalisten und andere Medienberichterstatter aus Kriegsgebieten größeren Einfluß auf die Herausbildung menschenrechtlicher Gefühle haben als das klassische Handwerk der *hommes de lettres*. Und sie können weltweit die Ausbildung universalistisch fühlender Studenten unterstützen, wobei zu diesem Zwecke traurige, mitleiderweckende Geschichten nützlicher sein dürften als die Lektüre *Kants*.

VI. Die religiösen Ursprünge der westlichen Menschenrechtskultur

Doch sind Zweifel angebracht, ob *Rortys* dualistische Unterscheidung zwischen Gefühl und Vernunft eine treffende Erklärung des Durchsetzungsprozesses der Menschenrechte in westlichen Gesellschaften liefern kann. Zwar ist die Frage, was Akteure letztendlich dazu motiviert, sich den moralischen Forderungen eines menschenrechtlichen Universalismus anzuschließen, in der Tat von zentraler Bedeutung. Die Antwort „Gefühl statt Vernunft“ vermag jedoch insbesondere in Hinblick auf eine Disziplin nicht zu überzeugen, die seit ihren Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts die sozialen Bedingungen für die Entstehung und Akzeptanz von Rechtsnormen untersucht: die Rechtssoziologie. Nicht nur im Hinblick auf den historischen Sonderfall der Menschenrechte, sondern für das Recht im Allgemeinen fragt eine soziologische Analyse von Rechtsnormen nach der „Chance ihres empirischen Geltens“ (*Max Weber*), also danach, wie es dazu kommt, daß „irgendwelche Menschen sich in einer

⁹ *Rorty* (Fn. 7), S. 157.

bestimmten Art verhalten, weil sie dies als durch Rechtssätze so vorgeschrieben ansehen“.¹⁰ Was Weber zufolge Rechtsnormen im allgemeinen und Menschenrechtsnormen im besonderen ihre soziale Wirksamkeit verleiht, ist ein für sie spezifischer Legitimitätsglaube, also die von weiten Teilen einer Gesellschaft geteilte Vorstellung, daß die Einschränkungen und Ansprüche, die in Menschenrechtsnormen formuliert sind, ihren guten Sinn haben und deshalb als verpflichtend anerkannt werden müssen. Einer erfahrungswissenschaftlichen Erklärung des Entstehungsprozesses der Menschenrechte geht es daher darum zu beschreiben, wie der Glaube an die Legitimität von Menschenrechtsnormen in einer Gesellschaft Verbreitung findet. In bewußter Abgrenzung von einer geistesgeschichtlichen Herangehensweise steht dabei jedoch nicht die bereits gut erforschte Entstehungsgeschichte der Menschenrechte als philosophischer Idee im Mittelpunkt. Vielmehr geht es darum, den Bedeutungsgewinn dieser Ideen für die sozialen Akteure zu erklären, der erst zur praktischen Umsetzung der Menschenrechte im sozialen Handeln und damit auch: im Rechtsleben moderner Gesellschaften führte. Die Klassiker einer historischen Soziologie der Menschenrechte, der französische Soziologe *Émile Durkheim* und der Staatsrechtler und Rechtshistoriker *Georg Jellinek*, ein enger Vertrauter *Webers* in der Heidelberger Zeit, machen religionsgeschichtliche Faktoren für den Bedeutungsgewinn der Menschenrechte in westlichen Gesellschaften verantwortlich.¹¹ Nicht Aufklärung, Säku-

larisierung und die Etablierung rationaler Prinzipien des Rechts stehen demnach am Anfang der westlichen Tradition der Menschenrechte, sondern eine spezifische kulturelle Voraussetzung: der durch die Reformation in Gang gesetzte neue Legitimitätsglaube politischer Herrschaft, in dessen Zentrum die Idee der hervorgehobenen Bedeutung des individuellen Gewissens und der individuellen menschlichen Person, eine „Sakralisierung der Person“ (Durkheim) steht. Zwar wurde die in dieser Hinsicht besonders dezidierte These *Georg Jellineks*, ein in den amerikanischen Kolonien geführter *Kampf* protestantischer Sekten um Religionsfreiheit sei der historische Impuls für die für die Menschenrechte zentrale Forderung unveräußerlicher subjektiver Abwehrrechte des Einzelnen gegen das Staatswesen gewesen, die Religionsfreiheit sei mithin historisch das erste Thema einer menschenrechtlichen Forderung gewesen, inzwischen relativiert.¹² Was

(Hrsg.), *Das Weber-Paradigma. Studien zur Weiterentwicklung von Max Webers Forschungsprogramm*, 2003, S. 252-270; *Matthias König*, *Menschenrechte bei Durkheim und Weber, Normative Dimensionen des soziologischen Diskurses der Moderne*, 2002.

¹² So konstatiert der Rechtshistoriker *Gerhard Oestreich*: „Die mehrfache Untersuchung der einzelstaatlichen Bills of rights aber ergab, daß von einer Ableitung jener Erklärungen aus irgendwelchen religiösen Toleranzforderungen nicht die Rede sein kann. Der Artikel über religiöse Gewissensfreiheit wurde erst nachträglich als 16. Artikel in die erste Bill, in die von Virginia, gebracht [...] Es ist klar, daß die vorangehenden 15 politischen Freiheitsartikel in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem hinzugefügten Religionsartikel stehen. In Massachusetts gab der Religionsartikel in der Erklärung allein den gläubigen Protestanten eine Freiheit und schloß die Katholiken und Deisten aus.“ *Gerhard Oestreich*, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, 1978, S. 57; vgl. auch *Dieter Grimm*, *Europäisches Naturrecht und amerikanische Revolution*, in: *ius commune*, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsge-

¹⁰ *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, besorgt von Johannes Winckelmann, 5. Aufl. 1980, S. 182.

¹¹ Vgl. v.a. *Émile Durkheim*, *Über soziale Arbeitsteilung, Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, 1973, dt. 1992, 2. Aufl. 1997, S. 227; *Georg Jellinek*, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, 2. Aufl. 1904, Nachdruck 1996; *Hans Joas*, *Max Weber und die Entstehung der Menschenrechte. Eine Studie über kulturelle Innovation*, in: *Gert Albert et al.*

bleibt, ist aber die überzeugende These, daß die Menschenrechte sich auch und gerade in ihren Entstehungsländern nicht ohne den Anstoß langfristiger kultureller Impulse entwickelt haben. In Form der reformatorischen Betonung der individuellen Gewissens- und Glaubensfreiheit wäre die Religion dann zwar nicht als Gegenstand eines politischen Kampfes der Anstoß für die ersten Menschenrechtserklärungen gewesen, wohl aber als Stifterin einer neuen semantischen Form, in der erstmals – wie in der Virginia Bill of Rights von 1776 geschehen – Rechtsansprüche des einzelnen als Abwehrrechte gegen den Staat formuliert werden konnten. Mit *Jellinek* liegt die Kulturbedeutung der Religion für die Entstehung des Legitimitätsglaubens an die Menschenrechte dann nicht in ihrer metaphysischen Begründungsleistung, sondern in ihrer innerweltlich wirksamen Kraft, ein Ansatz, an den Max Weber sich wenig später in seinem Protestantismusaufsatz anlehnte, in dem er die Entstehung des „kapitalistischen Geistes“ aus dem innerweltlichen Wirken calvinistisch-puritanischer Glaubenslehren erklärte.¹³

Wenn diese Analyse des religiösen Einflusses auf die Entstehung der Menschenrechte stimmt, welche sozialen und kulturellen Faktoren könnten dann in nichtwestlichen Kulturen den Legitimitätsglauben an die Menschenrechte fördern? Die Erfahrung unverminderter Menschenrechtsverletzungen in Ländern, die gleichwohl die einschlägigen völkerrechtlich geltenden Menschenrechtspakte unterschrieben haben, zeigt, wie dringlich diese Frage ist. Und je deutlicher die komplexen kulturellen Voraussetzungen der ersten Menschenrechtserklärungen in Gesellschaften des europäisch-nordamerikanischen Typs sich abzeichnen, desto schwieriger scheint sie zu beantworten sein. Doch müssen Gesellschaften tatsächlich denselben Pfad kulturellen Wandels beschreiten und dieselben

Erfahrungen von Gewalt und Unterdrückung durchmachen, um zu einer gemeinsamen Moral zu gelangen? Die Verfechter eines Kulturrelativismus würden diese Frage bejahen. Und da es in der bisherigen Geschichte diesen gemeinsamen Pfad kultureller Entwicklung im weltweiten Maßstab nicht gab und dieser für die meisten auch gar nicht erststrebenswert scheint, streiten Kulturrelativisten die Möglichkeit ab, weltweit geltende moralische Ansprüche begründen zu können.

VII. Ein pluralistisches Modell der Menschenrechte

Der in Princeton lehrende Philosoph *Michael Walzer* hat dieser Homogenitätstheorie von kultureller und moralischer Entwicklung eine alternative Konzeption gegenübergestellt. Zwar habe der Kulturrelativismus Recht, so schreibt er in seinem 1994 in den USA erschienen Buch "Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad", wenn er die Entstehung moralischer Ansprüche an die partikulare Erfahrung bestimmter Gesellschaften bindet.¹⁴ Schließlich gehen moralische Forderungen stets aus spezifischen Reaktionen auf konkrete Erfahrungen von Macht- und Gewaltausübung hervor.

„Erfahrungen, die zur Schaffung einer Moral führen, hängen häufig mit Herrschaft und Knechtschaft, d.h. mit Unterdrückung, Schutzlosigkeit, Furcht und ganz allgemein mit der Ausübung von Macht zusammen.“¹⁵

Da diese Erfahrungen jedoch in allen Gesellschaften und zu allen Zeitpunkten in der Geschichte immer wieder gemacht werden, entstehen durchaus ähnliche Reaktionen und vergleichbare Ansprüche. Diese stellen zwar auch für *Walzer* keinen gemeinsamen Ursprung einer universal verbindlichen Moral dar. Jedoch ermöglichen sie uns, die moralischen Ansprüche anderer zumindest in groben Zügen zu

schichte, Band III (1970), S. 120-151, zu *Jellinek* S. 134.

¹³ Max Weber, Die protestantische Ethik, Eine Aufsatzsammlung, 2. Aufl. 1920, Nachdruck 1991.

¹⁴ Dt. Übersetzung: Lokale Kritik – globale Standards: zwei Formen moralischer Auseinandersetzung, 1996.

¹⁵ *Walzer* (Fn. 14), S. 162.

verstehen und zu respektieren. Was wir als Angehörige partikularer Gesellschaften mit anderen teilen können, ist daher eine „minimale Moral“. Diese minimale Moral besteht aus der Schnittmenge dessen, was wir in den moralischen Ansprüchen der anderen als Teil unserer eigenen Erfahrung auf Grund von Familienähnlichkeiten wieder erkennen können. Wie es dahinter aussieht, welche weiteren und komplexeren Wertvorstellungen in einer Gesellschaft begründet wurden und als gültig anerkannt sind, die „maximalistische Moral“ der anderen, bleibt uns demgegenüber eher verschlossen.

Doch was bedeutet dies für das Projekt einer kulturübergreifende Formulierung von Menschenrechten? Für *Walzer* ebenso wie für einen seiner einflußreichsten nordamerikanischen Kollegen, den kürzlich verstorbenen Philosophen *John Rawls* deutet alles auf eine pluralistische Menschenrechtskonzeption hin.¹⁶ Demnach ist es nicht ausgeschlossen, daß sich die Kulturen im Rahmen einer minimalen Moral des Wiedererkennens auf einen Grundbestand menschenrechtlicher Forderungen einigen. Dies geschieht jedoch nicht, weil sie diese von einem universalen Gesetz, einem für alle gleichermaßen geltenden Maßstab, wie etwa dem der Menschenwürde oder der Gottesebenbildlichkeit ableiten würden. Unter der Oberfläche eines minimalen Menschenrechtskonsenses können vielmehr unterschiedliche kulturspezifische Begründungen koexistieren, die der kulturübergreifenden Geltung von Menschenrechtsnormen keinen Abbruch tun. Es braucht zur interkulturellen Inkraftsetzung der Menschenrechte also weder eine Letztbegründung ihrer Legitimation, noch ist ein geschlossener Begründungskonsens vonnöten, in dem alle Beteiligten einer Meinung sein müßten: Vielmehr reicht es aus, wenn gemeinsame moralische Leitmotive für einen interkulturellen Dialog über die Menschenrechte identifiziert werden können. Jeder Kultur ist es dann selbst

überlassen, eigene Begründungen und Plausibilitätskriterien ihrer Geltung zu finden.

Wohl nicht von ungefähr stößt diese pluralistische Menschenrechtskonzeption auch außerhalb der westlichen Diskurshorizonte auf breite Resonanz. Dies zeigen gerade in jüngerer Zeit vorgebrachte Ansätze von Intellektuellen nichtwestlicher Herkunft. Am stärksten diskutiert wird derzeit die Arbeit des an der Emory University lehrenden, sudanesischen Rechtsprofessors *Abdullahi Ahmed An-Na'im*, die auch als „cross-cultural approach“ bekannt geworden ist.¹⁷ Zwar habe der Relativismus Recht, so der Grundtenor dieses Ansatzes, wenn er die Unterschiedlichkeit der Kulturen betone. Diese Differenz müsse aber keineswegs bedeuten, daß es zwischen den Kulturen nicht doch – bisher verdeckte – gemeinsame moralische Grundeinstellungen gebe, die als Ausgangspunkt der Suche nach einem interkulturellen Konsens zu den Menschenrechten dienen könnten. Wie seine amerikanische Kollegin *Alison Dundes Renteln*¹⁸ und der in Beirut lehrende Philosoph *Selim Abou*¹⁹ vermutet *An-Na'im*, daß die Differenz der Kulturen insbesondere auf der Ebene des Wissens, der Repräsentation und der historischen Erzählungen über Moralvorstellungen besteht. Sieht man von dieser Oberfläche ab und sucht nach empirischen Ähnlichkeiten und vergleichbaren gesellschaftlichen Praktiken „darunter“, so dürfte man auf eine Schnittmenge von "Cross-cultural universals" stoßen. Gelingt es, diesen bereits existierenden, impliziten Konsens über die Menschenrechte auszumachen, so ist es ein Leichtes, von ihm ausgehend neue und weitergehende Menschenrechtsstandards im interkulturellen Dialog zu entwickeln. Die Universalität der Menschenrechte

¹⁶ *John Rawls*, Das Völkerrecht. in: Stephen Shute/Susan Hurley (Hrsg.), Die Idee der Menschenrechte, 1993, dt. 1996, S. 53-103.

¹⁷ *Abdullahi Ahmed An-Na'im* (Hrsg.), Human Rights in Cross-Cultural Perspectives, A Quest for Consensus, 1992.

¹⁸ *Alison Dundes Renteln*, International Human Rights, Universalism Versus Relativism, 1990.

¹⁹ *Selim Abou*, Menschenrechte und Kulturen, 1995.

würde so aus einem längerfristigen interkulturellen Lernprozeß hervorgehen, in dem alle Beteiligten dazu aufgerufen sind, tradierte Einstellungen zu hinterfragen und im Kontakt mit anderen Kulturen weiterzuentwickeln. Dieser Lernprozeß darf freilich nicht, wie für die Geschichte der Neuzeit charakteristisch, lediglich in eine Richtung gehen. *An-Na'im* betont die Bedeutung des Austausches auch für die Vertreter westlicher Positionen und hält es für unabdingbar, den Gehalt der Menschenrechte mit Legitimationsargumenten der eigenen, nichtwestlichen Kultur zu verknüpfen. Der kulturübergreifenden Dialog der Suche nach universalen Menschenrechtsstandards wäre auf diese Weise eng mit dem internen kulturellen Dialog über moralische Standards und Praktiken als Äquivalenten der Menschenrechtsnormen verbunden.

VIII. Ein interkultureller Lernprozeß

Für den Vorschlag, den Konsens über Menschenrechte aus einem aktiven interkulturellen Lernprozeß herzustellen, spricht nicht zuletzt der Verlauf, den die Karriere der Menschenrechte im Inneren westlicher Gesellschaften in den vergangenen 200 Jahren genommen hat: Das Verhältnis von Menschenrechten und westlicher Tradition war nämlich bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ein durchaus Ambivalentes. Neben einer ganzen Reihe von rechtlichen, religiösen und kulturellen Erscheinungen der westlichen Geistesgeschichte, die als Vorläufer des modernen Menschenrechtsgedankens gedeutet werden können, gibt es zahlreiche Beispiele, die zeigen, daß mit diesen Erscheinungen keineswegs ein gerader Weg zum modernen Menschenrechtsdenken vorgezeichnet war. Sucht man in einem solchen Perspektivenwechsel nach ideellen Konflikten derselben westlichen Geistesgeschichte mit dem Menschenrechtsdenken, so fällt eine mindestens ebenso bedeutende Tradition tiefgreifender Menschenrechtskepsis, wenn nicht sogar expliziter Menschenrechtsablehnung auf. Am anschaulichsten

ist hier das Verhältnis der christlichen Geistesgeschichte zum Menschenrechtsgedanken. Die christliche Idee der Gottesebenbildlichkeit des Menschen führte nämlich weder in der Bibel, noch bei einem intellektuell so anspruchsvollen Theologen wie *Thomas von Aquin* zur Ablehnung der Sklaverei. Letzterer legitimierte sie vielmehr als Folge des Sündenfalls und sprach Sklaven eine eigene „dignitas“ zu, die – dem hierarchischen Denken des mittelalterlich-christlichen Naturrechts entsprechend – in der Rangordnung der vielen möglichen „dignitates“ ganz unten stand. Die Reformation trug allenfalls indirekt, durch die Betonung der individuellen „Freiheit des Christenmenschen“, zur Erfolgsgeschichte der Menschenrechte bei, insofern *Luther* selbst sich entschieden dagegen wandte, aus der protestantischen Theologie politisch-rechtliche Emanzipationsforderungen abzuleiten. So waren nicht die protestantischen Hauptströmungen der Lutheraner und Calvinisten, sondern kleine Freikirchen und Sekten, die „Stiefkinder der Reformation“, Protagonisten der modernen Glaubens- und Gewissensfreiheit. Aus heutiger Sicht wohl besonders überraschend ist die Position der christlichen Kirchen des 19. Jahrhunderts zu den Menschenrechten, einer Zeit also, in der die Menschenrechte in vielen westlichen Verfassungsstaaten bereits rechtswirksam geworden waren. Insbesondere die von der Französischen Revolution arg gebeutelte katholische Kirche erwies sich in dieser Zeit als Verfechterin einer konservativen Menschenrechtskritik. Noch im Jahre 1864 verwarf etwa das „Syllabus Errorum“ Papst *Pius' IX* die Menschenrechte und insbesondere die Glaubensfreiheit als mit dem katholischen Glauben unvereinbare Irrtümer. Erst angesichts der Katastrophen des Zweiten Weltkrieges kam es zu einer vorsichtigen Annäherung der katholischen Kirche an die Menschenrechte, die schließlich im Jahr 1963 zu ihrer offiziellen Würdigung in der Enzyklika „*Pacem in terris*“ Papst *Johannes' XXIII* und zur Anerkennung der Religionsfreiheit in der Erklärung des Zweiten Vatikanischen Konzils von 1965 führte. Der Widerstand der katholischen Kirche als

einem wichtigen Repräsentanten der christlich-abendländischen Tradition kann als das stärkste Argument dafür gewertet werden, daß Menschenrechte nicht als gleichsam organisches Produkt der westlichen Geistes- und Kulturgeschichte aufgefaßt werden können. Für den Philosophen *Heiner Bielefeldt* kann die westliche Geschichte der Menschenrechte daher „als ein *Beispiel* dienen für Widerstände, Mißverständnisse, Erfahrungen und Chancen im Ringen um den Schutz der Menschenwürde unter den Bedingungen der Moderne. Von dort eröffnen sich Perspektiven auf möglicherweise ähnliche – vielleicht aber auch andere – Probleme und Chancen menschenrechtlichen Denkens außerhalb des „Westens“.“²⁰

Wie ein interkultureller Lernprozeß zwischen islamischen und westlichen Ländern auf der Seite des Islam aussehen könnte, hat der bereits erwähnte Jurist *An-Na'im* selbst an Hand des Kernkonflikts zwischen islamischem Recht und den Werten der Menschenrechte demonstriert. Gegen die traditionell islamistische Interpretation der Rechtsquellen der Scharia hat er einen evolutionären Ansatz entwickelt, mit dem es gelingt, auf einen Schlag alle menschenrechtlich problematischen Koranverse und Hadithe als historisch bedingt zu relativieren. Dieser Neuinterpretation der Scharia zufolge kommt es einem Irrtum gleich, wenn heutige Muslime sich an dem traditionellen Rechtsverständnis des 7. bis 9. Jahrhunderts orientieren. Denn dieses ist nur im historischen Kontext von Relevanz. Vielmehr sollten heutige Muslime, wie in der Geschichte des Islam schon häufiger geschehen, ihr Recht und ihre Pflicht wahrnehmen, die Quellen des Islam im gegenwärtigen geschichtlichen Kontext zu interpretieren. Auf diese Weise könnten sie zur Schaffung eines kohärenten und praktikablen Systems beitragen, das eine deutli-

che Besserstellung der Menschenrechte in der islamischen Rechtstradition mit sich brächte. Die Frage, welche islamischen Traditionen konstruktiv zum globalen Menschenrechtskonsens beitragen können, gilt es nun – gerade auch zur Bereicherung des westlichen Selbstverständnisses – weiter zu verfolgen.

²⁰ *Heiner Bielefeldt*, Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, 1998, S. 138 (Herv. i. O.). *Bielefeldt* ist seit 2003 Direktor des in Berlin ansässigen Deutschen Instituts für Menschenrechte.

165 Jahre Einschränkung der Kinderarbeit in Preußen : Ein Beitrag zum Beginn der Sozialgesetzgebung in Deutschland

Nikolas Dörr*

Beschreibung der Kinderarbeit in Preußen 1815:

„Kinder von 6 Jahren werden bereits hinter die Maschinen gestellt, um dort selber zur Maschine zu werden. Sechs Tage lang in jeder Woche, wenn nicht ein eintretender Feiertag eine Ausnahme macht, und auch wohl bei dringender Arbeit – sieben Tage, und jeden Tag von früh morgens bis spät abends bewegt der Knabe in derselben Stellung dieselben Maschinen unaufhörlich zu demselben Geschäft. [...] Doch kann die Sache nicht bleiben wie sie ist [...]“¹

Inhaltsübersicht

- I. Kindheitsvorstellungen und Formen der Kindererziehung im 19. Jahrhundert
- II. Gründe für die Entstehung der industriellen Kinderarbeit in Preußen
- III. Das Regulativ von 1839
- IV. Weitere Entwicklungen im Deutschen Reich
- V. Die Nachkriegsentwicklung
- VI. Zusammenfassung

Kinderarbeit ist in verschiedenen Formen ein weltweites Problem. In Westeuropa ist das Übel der Kinderarbeit heute quasi ausgerottet. Die aktuelle Forschung konzentriert sich deshalb größtenteils auf das Phänomen der Kinderarbeit in weniger

entwickelten Staaten.² Der Weg hin zu einem Verbot der Kinderarbeit in Deutschland war jedoch ebenfalls mühselig und lang. Er begann mit dem preußischen „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ vom 9. März 1839.³ Dieses Regulativ stellte einen ersten Schritt zum Verbot der Kinderarbeit in Deutschland dar. Allerdings würde die Bezeichnung „Verbot“ der Kinderarbeit im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Regulativs von 1839 euphemistisch klingen, da das Regulativ lediglich Kinderarbeit bis zum zehnten Lebensjahr einschränkte und darüber hinaus eine Vielzahl von Ausnahmemöglichkeiten zuließ.

I. Kindheitsvorstellungen und Formen der Kindererziehung im 19. Jahrhundert

Es ist zu beachten, daß sich die Vorstellung von „Kindheit“ im 19. Jahrhundert defini-

* Der Verfasser studiert Geschichtswissenschaft, Psychologie und Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin.

¹ Das Zitat stammt aus dem ersten amtlichen Dokument über die Kinderarbeit auf deutschem Boden, dem Reisebericht des Direktors für öffentlichen Unterricht in der preußischen Provinz Niederrhein *Karl Friedrich August Grashoff*, zitiert nach: *Lotte Adolphs*, *Kinderarbeit, Lehrerverhalten, Schulrevision im 19. Jahrhundert*, 1979, S. 20.

² Einen guten Überblick über die aktuelle Situation der Bekämpfung der Kinderarbeit weltweit bieten die Internetseiten von „Terre des Hommes“, zu finden unter der Adresse www.oneworldweb.de/tdh/themen/kinderarbeit/index.html (besucht am 11. April 2004). Zur neueren Forschung siehe auch: *Manfred Liebel*, *Kindheit und Arbeit*, 2001.

³ *Gesetzessammlung für die königlich Preussischen Staaten 1839*, S. 156.

tiv von der heutigen unterscheidet.⁴ Dem Kind wurde kaum Raum zur Entwicklung gegeben, es wurde vielmehr als „kleiner Erwachsener“ angesehen und dementsprechend behandelt. Die Beachtung und wissenschaftliche Untersuchung der Kindheit und der Adoleszenz begann, v.a. durch das Aufkommen der Psychoanalyse, erst Ende des 19. Jahrhunderts. Kinderarbeit galt bis Ende des 19. Jahrhunderts in großen Teilen der Bevölkerung als anerkanntes Mittel, um Kinder frühzeitig an harte Arbeit zu gewöhnen. Kinderarbeit wurde sogar als sozialpolitische Maßnahme gesehen, da hierdurch Armen- und Waisenkinder vom Betteln und Stehlen abgehalten werden würden.⁵ Dementsprechend wurden Unternehmer, die Kinder beschäftigten, auch als pädagogische Wohltäter gelobt: „Jeder, der Gelegenheit zur nützlichen Arbeit für Kinder schafft, wird als Menschenfreund gepriesen.“⁶

Es ist zu bemerken, daß nicht nur die körperliche Arbeit, sondern auch die gleichzeitige Vorenthaltung von schulischer Bildung, Unterernährung, Bestrafung durch die Aufseher und/oder Eltern, psychischer Druck, da die Familie mitversorgt werden mußte, mangelnder Schlaf, Mißhandlungen während der Arbeitszeit u.s.w. negative Folgen auf die kindliche Entwicklung hatten. Die durchschnittliche Lebenserwartung für die sogenannten „Fabrikkinder“

betrug daher im Jahre 1850 nur knapp 35 Jahre.⁷

Das Bild der Kinderarbeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts ist geprägt von diesen „Fabrikkindern“. Kinderarbeit gab es jedoch auch schon vor der Industriellen Revolution, v.a. im Agrarsektor und der gewerblichen Hausarbeit. Allerdings wurden der Kinderarbeit dadurch, daß sie im landwirtschaftlichen und häuslichen Bereich größtenteils im familiären Rahmen stattfand, Grenzen der Ausbeutung gesetzt, die mit dem Aufkommen der Kinderarbeit in Fabriken wegfielen.

Mit der Industrialisierung entstand die Fabrik als neuartige Produktionsstätte. Bereits 1784 entstand mit der Baumwollspinnerei „Cromford“ im rheinischen Ratingen die erste Fabrik auf dem europäischen Festland. Die Folge waren massive Veränderungen in der Produktionsweise. Durch den vermehrten Einsatz von Maschinen in den neu entstandenen Fabriken war Muskelkraft und eine gewisse Grundbildung in vielen Branchen keine primäre Voraussetzung mehr für eine Einstellung. Die Fabrikarbeit verlangte in vielen Fällen nach stupiden, immer gleichen Tätigkeiten, die maximal eine gewisse Fingerfertigkeit voraussetzten. Kinder eigneten sich für viele dieser Arbeiten mindestens genauso gut wie erwachsene Männer. Allerdings führte der geringere Lohn⁸ der „Fabrikkinder“ zu einem Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt, der wiederum zur Folge hatte, daß seit Beginn des 19. Jahrhunderts vermehrt Kinder als Arbeiter in Fabriken, aber auch im Bergbau und anderen Berufszweigen beschäftigt wurden. Aus den gleichen Gründen wurden verstärkt Frauen eingestellt.⁹

⁴ Zum Begriff der Kindheit in verschiedenen Epochen siehe: *Philippe Ariès*, *Geschichte der Kindheit*, 1998.

⁵ „Arbeit ist das erste Mittel, das die Obrigkeiten einsetzen, um die Waisen- und Armenkinder von der Straße des Bettelns abzubringen. Verwaltungsbeamte, Pfarrherren und Pädagogen sind sich darin einig, daß, je früher der Mensch zum Arbeiten angehalten wird, er desto weniger in die Gefahr gerät, sich dem Müßiggang hinzugeben und seinen Mitmenschen zur Last zu fallen“ (Wolfram Fischer, zitiert in: *Siegfried Quandt* (Hrsg.), *Kinderarbeit und Kinderschutz in Deutschland 1783 – 1976*, 1978, S. 19).

⁶ *Wolfram Fischer*, zitiert in: ebenda, S. 19

⁷ Vgl. *Elke Stark-von der Haar/Heinrich von der Haar*, *Kinderarbeit in der Bundesrepublik und im Deutschen Reich*, 1980, S. 15.

⁸ Der durchschnittliche Lohn für Kinderarbeiter betrug nur 10 % des Lohnes eines gelernten Fabrikarbeiters (vgl. ebenda, S. 20).

⁹ Der durchschnittliche Lohn für Fabrikarbeiterinnen betrug nur ein Drittel des Lohnes eines männlichen Fabrikarbeiters; vgl. *Eva Schöck-*

Ein neu auftretendes Phänomen, wie das der Fabrikarbeit von Kindern um 1800, konnte gesetzlich nicht sofort erfaßt werden. Auf die neu entstandenen Fabriken und die daraus entstehenden sozialen Folgen reagierten Gesetzgebung und Verwaltung erst nach mehreren Jahren. Bis dahin konnte sich die Kraft des Marktes frei entfalten. Die ersten Jahre der Industrialisierung innerhalb Preußens ähneln, mit wenigen Einschränkungen, dem klassischen Modell des Laissez-faire-Kapitalismus. Ohne ausreichenden gesetzlichen Rahmen entwickelte sich die Frühindustrialisierung in Deutschland zu einem rein gewinnorientierten Ausbeutertum, wobei zu bemerken ist, daß es auch wenige, lobenswerte Ausnahmen unter den Unternehmern gab.

Auf die unterschiedlichen Rollenvorstellungen gegenüber Kindern im 19. Jahrhundert wurde bereits eingegangen. Dementsprechend entwickelte sich eine traditionelle Vorstellungsweise der Notwendigkeit, daß schon Kinder unter sechs Jahren arbeiten sollten. Was sind jedoch die weiteren Gründe für die umfassende Arbeit von Kindern und Jugendlichen im Preußen des 19. Jahrhunderts?

II. Gründe für die Entstehung der industriellen Kinderarbeit in Preußen

Bis in die 1820er Jahre und darüber hinaus wurde die bestehende Gesetzgebung als ausreichend für den Kinder- und Jugendschutz angesehen. Hierbei wurde v.a. die durch das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794¹⁰ gegebene Möglichkeit, die Eltern eines Kindes zum Schulbesuch desselben zu zwingen, genannt. Entscheiden-

der für den massiven Anstieg der Kinderarbeit im 19. Jahrhundert war jedoch der Dauerzustand der Massenarmut, welcher durch die sozialen Folgen der Industrialisierung, die sich wiederum auf den Wegfall traditioneller Erwerbsformen gründeten, entstanden war. Eltern waren somit auf den Mitverdienst der Kinder angewiesen. Ein weiterer Grund, der nicht in den sozialen, sondern technischen Folgen der Industrialisierung zu suchen ist, ist der bereits erwähnte vermehrte Einsatz von Maschinen. Diese wiederum machten die bis dato notwendige Muskelkraft eines erwachsenen Mannes obsolet. Kinder konnten somit, ebenso wie Frauen¹¹, nun mit Männern auf dem Arbeitskräftemarkt konkurrieren. Dadurch, daß Kinder weit- aus weniger Verdienst erhielten als gelern- te Arbeiter und es darüber hinaus bis 1839 keine Einschränkung in der Anstellung solcher Kinderarbeiter gab, kam es zu vermehrten Einstellungen von Kindern und Jugendlichen, da diese nun durch den Kostenvorteil für den Unternehmer ökonomischer, d.h. gewinnbringender geworden waren. Das hohe Ansehen¹², welches Kinderarbeit noch bis ins 20. Jahrhundert hin- ein genoß, bildet einen weiteren wichtigen

Quinteros, Sozialreform und Frauenbewegungen: Die Vorgeschichte der „deutschen Konferenzen zur Förderung der Arbeiterinnen-Interessen“ (1897-1914), in: Elisabeth Dickmann/Marianne Friese (Hrsg.), Arbeiterinnengeschichte im 19. Jahrhundert, 1994, S. 310-332 (S. 317).

¹⁰ Abgedruckt in: Hans Hattenhauer, Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, 2. Aufl. 1994.

¹¹ Für einen kurzen, deskriptiven Überblick über die Fabrikarbeit von Frauen siehe: Gerhard Schildt, Frauenarbeit im 19. Jahrhundert, 1993. Für einen ausführlicheren und eher theoretisch-analytischen Ansatz über die Entwicklung der industriellen Frauenarbeit zwischen 1800 und 1933 siehe: Ulla Knapp, Frauenarbeit in Deutschland, 2 Bände, 1984.

¹² „Ich verstehe einfach nicht, warum einem Vierzehnjährigen untersagt sein soll, sein Taschengeld mit einer Stunde Zeitungsaustragen aufzubessern, während auf Antrag sogar Kinder im Bereich der Werbung, im Bereich der Rundfunk- und Fernsehanstalten bis zu vier Stunden und bis spät in die Nacht hinein auf oft sehr strapaziöse Weise beschäftigt werden können. ...Ich sehe auch nicht ein, daß in der Landwirtschaft, in Industrie und Gewerbe nicht gelten soll, was im Bereich der Post offenbar billig ist, nämlich eine Ausnahmeregelung im Interesse wirtschaftlicher Notwendigkeiten...“ (Der Bundestagsabgeordnete Hölscher (FDP) während der Debatte zum neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes vor dem Deutschen Bundestag am 26. September 1974 zitiert in: Stark-von der Haar/Haar (Fn. 7), S. 163).

Grund für das Ausmaß der Kinderarbeit in Deutschland. Durch eine frühzeitige Einbindung von Kindern ins Arbeitsleben erhoffte man, Erziehungsideale wie Fleiß, Pünktlichkeit, Gehorsam, Geschicklichkeit und Ausdauer vermitteln zu können. Dementsprechend wurde Kinderarbeit als „pädagogisch wertvoll“¹³ angesehen. Schulbildung galt als sekundär. Die Antworten der königlichen Oberpräsidenten der preußischen Regierungsbezirke auf eine Anfrage des Staatskanzlers *Karl August Fürst von Hardenberg* vom 5. September 1817 machten den Primat der Kinderarbeit vor dem Schulbesuch deutlich: „Zum Schulbesuch: Er ist mit der Fabrikarbeit schlecht zu vereinbaren. Er hat ergänzende Erziehungsaufgaben“.¹⁴ Erschwerend kam hinzu, daß die sogenannte „Soziale Frage“ zu Beginn des 19. Jahrhunderts nur in geringem Maße thematisiert wurde. Erst das großflächige Aufkommen einer deutschen Arbeiterbewegung führte ab den 1860er Jahren zu einer breiten Diskussion in der Öffentlichkeit über die Situation der „FabrikKinder“ und der Arbeiter überhaupt, wobei sich, insbesondere mit *Karl Marx* und *Friedrich Engels* oder auch *Stephan Born*, dem Begründer der Arbeiterverbrüderung, vereinzelte Persönlichkeiten früher der Problematik zuwandten. Das Interesse des preußischen Staates lag lange Zeit in der Förderung der Industrie. Innerhalb der preußischen Politik herrschte eine Ambivalenz vor: Liberales Gedankengut war im Bereich der Wirtschaftspolitik dominant, während es in anderen Politikfeldern nur marginal oder gar nicht Eingang fand.¹⁵ Den aufstrebenden Fabriken, v.a. im Rheinland, sollten möglichst wenig staatliche Grenzen gesetzt werden. In einem Leserbrief an den „Rheinisch-Westphälischen Anzeiger“ vom 29. März 1837 brachte es der sozialreformerisch orientierte Landtagsabgeordnete *Johannes Schuchhard*¹⁶ auf

den Punkt: „Da sich der Zeitgeist nun einmal mit der Industrie befreundet hat [...]“.¹⁷

Im Bereich der lange unbeachteten landwirtschaftlichen Kinderarbeit, waren es die konservativen preußischen Agrarreliten, die eine Einschränkung lange Zeit erfolgreich verhindern konnten. Allgemein läßt sich konstatieren, daß die beiden prägenden politischen Strömungen in Preußen bis Ende des 19. Jahrhunderts, die Liberalen und Konservativen, die Industrie bzw. die Landwirtschaft lange Zeit gekonnt gegen gesetzliche Einschränkungen der Kinderarbeit verteidigten, wobei sie sich teilweise auch gegeneinander auszuspielen versuchten:

„...weil fast durchgängig die Liberalen das Elend der Ackerbaudistrikte hervorzuheben, das der Fabrikdistrikte aber wegzuleugnen suchen, während umgekehrt die Konservativen die Not der Fabrikdistrikte anerkennen, aber von der der Ackerbaugewandenen nichts wissen wollen.“¹⁸

III. Das Regulativ von 1839

1. Vorgeschichte

Einen ersten Schritt zur Untersuchung des Phänomens Kinderarbeit stellte die Zirkular-Verfügung¹⁹ des preußischen Kultus-

¹³ *Adolphs* (Fn. 1), S. 19.

¹⁴ Zitiert in: ebenda, S. 23.

¹⁵ Dies gilt v.a. für den Bereich der Bürgerrechte.

¹⁶ *Johannes Schuchhard*, Unternehmer, christlich-konservativer Abgeordneter des rheinischen Landtags. *Schuchhard* setzte sich früh und energisch für eine Ausweitung des Kinderarbeiterschutzes ein.

¹⁷ *Johannes Schuchhard*, zitiert in: *Quandt* (Fn. 5), S. 39.

¹⁸ *Friedrich Engels*, Die Lage der arbeitenden Klasse in England, Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen, 1845, Nachdruck 1947, S. 5.

¹⁹ Die Zirkular-Verfügung von 1824 war eine Reaktion auf die lobenden Worte von König *Friedrich Wilhelm III* gegenüber einem Fabrikanten, der 1818 in einem Düsseldorfer Zeitungsbericht für seine vorbildhafte Fabriksschule gelobt worden war. Es stellte sich jedoch kurze Zeit später heraus, daß der Fabrikant in keinsten Weise an der Schulbildung seiner FabrikKinder interessiert war, sondern lediglich Angriffen wegen der Unmöglichkeit des Schulbesuchs für

ministers Freiherr von Altenstein im Jahre 1824 dar. Durch diese Verfügung wurden die Kultusministerien der preußischen Regierungsbezirke angehalten, Untersuchungen über die Lage der Fabrikinder in ihrem Bezirk durchzuführen und Vorschläge für eine Gesetzgebung zu erarbeiten. Die engen Beziehungen zwischen Unternehmern und Bezirksregierungen wurden in vielen Gesetzesvorschlägen sichtbar. Stellvertretend für die industriereichen Bezirke sei der Vorschlag für einen Gesetzesentwurf der Regierung in Düsseldorf erwähnt, in welchem lediglich ein Verbot der Fabrikarbeit für Kinder unter sechs Jahren (!) vorgeschlagen wurde. Es brauchte dementsprechend eine königliche Ordre *Friedrich Wilhelms III*, um im Jahre 1828 den Grundstein für das Regulativ von 1839 zu legen. Allerdings waren die Beweggründe für diese Ordre nicht humanistischer Natur. Generalleutnant *von Horn* hatte den König im Landwehrgeschäftsbericht darüber unterrichtet, daß in Industriegegenden die Armeereserve nicht mehr vollständig zur Verfügung stünde. Die Fabrik-, v.a. aber die Nacht- und Schichtarbeit im Kindesalter, habe einen Teil der Soldaten zu Schwächlingen und Krüppeln gemacht.

Der König wies daraufhin Kultusminister *von Altenstein* und Innenminister *von Schuckmann* an, einen Gesetzesentwurf zur Einschränkung der Kinderarbeit in Preußen zu entwerfen. Allerdings kam es erst elf Jahre später zu einer rechtlichen Regelung des Problems. Gründe hierfür sind Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten Ministerien²⁰ und ebenso zwischen der preußischen Regierung und den Bezirksregierungen, sowie die massive

Gegenwehr der Industrielobby. Ein Gesetzesentwurf wurde erst im Jahre 1835 von der Verwaltung des Regierungsbezirks Rheinland unter ihrem Oberpräsidenten *Ernst von Bodelschwingh* erarbeitet. Die „Provinzielle Verordnung zur Sicherung des genügenden Schul- und Religionsunterrichts für die in den Fabriken beschäftigten schulpflichtigen Kinder“ stellte die Basis für das Regulativ von 1839 dar, obwohl sie nie Rechtskraft im Bezirk Rheinland erhielt, da der preußische Kultusminister von Altenstein die Weitergabe des Entwurfes an den rheinischen Landtag verhinderte, weil er nur eine landesweite Regelung für sinnvoll hielt.

„Und so wurde ein deutscher General,
dem sein Menu an Kanonenfutter
nicht fett genug, zum Einleiter deutscher
sozialpolitischer Maßnahmen.“

Es dauerte lange, bis sich die Problematik der Kinderarbeit in einer Parlamentsdebatte niederschlug. In die öffentliche Debatte geriet Kinderarbeit erstmals 1837 durch den mißlungenen Selbstmordversuch eines zwölfjährigen Mädchens, welches sich in die Wupper gestürzt hatte. Das Mädchen hatte durch Unachtsamkeit während der Fabrikarbeit einen Lohnabzug erhalten und fürchtete sich deswegen vor der Strafe der Eltern.

Aufgrund der dadurch entfachten öffentlichen Diskussion fand am 6. Juli 1837 die erste Parlamentsdebatte in Preußen im rheinischen Provinziallandtag statt. Das Ergebnis war ein Kompromiß: Eine Einschränkung der Kinderarbeit wurde von der Mehrheit für notwendig befunden, aber die Interessen der Industrie sollten gewahrt bleiben. Auf Initiative des rheinischen Provinziallandtags kam eine Gesetzesinitiative der preußischen Regierungsbezirke auf Basis der provinziellen Verordnung von 1835 an König *Friedrich Wilhelm III* zu Stande.

die bei ihm arbeitenden Kinder und Jugendlichen ausweichen wollte. Die darauf folgende Untersuchung des Kultusministers *von Altenstein* brachte solch erschreckende Ergebnisse über das Ausmaß der Kinderarbeit (v.a. die Nacht- und Schichtarbeit der Kinder betreffend), daß eine umfassende Untersuchung in allen preußischen Regierungsbezirken angeordnet wurde.

²⁰ Hierzu zählten das Kultus-, Innen-, Handels- und Kriegsministerium.

Ähnlich wie später im Falle der bismarckschen Sozialgesetzgebung unter Kaiser *Wilhelm I*²¹ bzw. *Wilhelm II*²² spielte somit humanistisches Gedankengut als Beweggrund nur eine Nebenrolle. Der Druck seitens des preußischen Militärs ist als ein zentraler Grund für den Erlaß des Regulativs von 1839 anzusehen:

„Und so wurde ein deutscher General, dem sein Menu an Kanonenfutter nicht fett genug, zum Einleiter deutscher sozialpolitischer Maßnahmen.“²³

2. Inhalt des Regulativs

Mit dem „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ vom 9. März 1839 in Preußen begann vor 165 Jahren die Kinderschutzgesetzgebung auf deutschem Boden. Als Vorbild des Regulativs diente der 1833 in Großbritannien erlassene „Factory Act“²⁴, welcher erstmals in Europa Kinderarbeit in größerem Rahmen eingeschränkt hatte. Im Gegensatz zur preußischen Gesetzgebung ging die Arbeitsschutzgesetzgebung für Kinder und Frauen in Großbritannien meist Hand in Hand. Ebenso ist zu bemerken, daß in Großbritannien bereits 1867 die Kinderarbeit in der Landwirtschaft verboten wurde,

wobei zu erwähnen ist, daß die Agrarlobby dort nicht den massiven Einfluß der preußischen Großagrarier erreichte. Darüber hinaus gab es in Großbritannien auch im größeren Maße Unternehmer, z.B. *Robert Owen*²⁵, die sich für eine verstärkte Sozialgesetzgebung aussprachen. Trotz der relativ frühen Einschränkung der Kinderarbeit in Großbritannien waren 1839 immer noch von 419.590 beschäftigten Fabrikarbeitern 192.887 unter 18 Jahre alt.²⁶ Dies entspricht einer Quote von Arbeitern im Kindes- und Jugendalter von knapp 46 Prozent an der gesamten Fabrikarbeiterschaft!

Das preußische Regulativ verbot die Arbeit von Kindern, die das neunte Lebensjahr noch nicht zurückgelegt hatten, in Fabriken, im Bergbau, sowie in Hütten- und Pochwerken²⁷ (§ 1). Ein Verbot der Beschäftigung von Arbeitern unter 17 Jahren bestand, wenn diese noch keinen dreijährigen Schulbesuch oder die Lese- und Schreibkenntnis der Muttersprache durch ein Zeugnis des Schulvorstands nicht vorweisen konnten (§ 2). Diese Bestimmung konnte jedoch durch den Unternehmer umgangen werden, indem er eine Fabriksschule einrichtete. Allerdings ist zu beachten, daß der Großteil der Fabriksschulen mit schlecht ausgebildetem Lehrpersonal und veralteten Materialien ausgestattet waren. Die mangelnde Aufnahmefähigkeit der Schüler, welche durch die stundenlange Arbeit hervorgerufen wurde, tat ihr übriges. Bis

²¹ Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883 (RGBl. 1883, S. 73) und Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 (RGBl. 1884, S. 69).

²² Invaliditätsversicherungs- und Altersgesetz vom 22. Juni 1889 (RGBl. 1889, S. 97).

²³ Der Historiker *Jürgen Kuczynski*, zitiert in: *Adolphs* (Fn. 1), S. 27.

²⁴ Der „Factory Act“ verbot die Arbeit von Kindern unter neun Jahren in der Textilindustrie (die Arbeit für Kinder unter neun Jahren in Baumwollspinnereien war bereits 1819 verboten worden). Kinder von neun bis zwölf Jahren durften maximal 48, Kinder zwischen 14 und 18 Jahren maximal 68 Stunden pro Woche arbeiten. Kontrollinspektoren sollten die Einhaltung des Gesetzes überwachen und darüber an das britische Innenministerium berichten. Die Berichte der Kontrollinspektoren bildeten einen großen Teil der Quellen von *Friedrich Engels* „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“ von 1845. Auch für „Das Kapital“ von *Karl Marx* stellten sie wichtige Quellen dar.

²⁵ *Robert Owen* (1771-1858), Unternehmer, gilt als einer der Begründer des britischen Sozialismus. In seiner Baumwollspinnerei bei Glasgow setzte er sich ab 1800 vehement für eine Verbesserung der Situation seiner Arbeiter ein. Die Kinderarbeit wurde in seiner Fabrik vollständig abgeschafft. Für alle Arbeiter wurde der 10,5 Stunden-Arbeitstag eingeführt. Ebenso gründete *Owen* eine betriebliche Kranken- und Rentenkasse. Der Versuch, eine landwirtschaftliche Genossenschaft im US-amerikanischen Indiana, wo *Owen* ebenfalls unternehmerisch tätig war, zu etablieren, scheiterte jedoch 1829 an Differenzen der Beteiligten.

²⁶ Vgl. *Engels* (Fn. 18), S. 138.

²⁷ Pochwerke dienen vor allem der Verkleinerung von Erzen und deren Aufbereitung.

zum Erreichen des 17. Lebensjahres wurden zehn Arbeitsstunden täglich als Maximum angesetzt (§ 3). Allerdings war die Genehmigung zu einer Verlängerung der Arbeitszeit durch die Ortspolizeibehörde für maximal vier Wochen in Sonderfällen möglich.²⁸ Zwei 15-minütige und eine einstündige Pause mittags wurden festgelegt (§ 4), Nachtarbeit zwischen 21 Uhr und 5 Uhr morgens wurde für jugendliche Arbeiter ebenso wie Sonn- und Feiertagsarbeit gänzlich untersagt (§ 5) und die Unternehmer wurden verpflichtet, eine Statistik über die jugendlichen Arbeiter zu führen (§ 7). Für Zuwiderhandlungen wurden ein bis fünf Taler, bei einer Wiederholung fünf bis fünfzig Taler als Strafe festgelegt (§ 8).

Es ist zu beachten, daß das Regulativ lediglich die jugendlichen Arbeiter in Fabriken, Hütten- und Pochwerken sowie im Bergbau erfaßte. Die hohe Anzahl jugendlicher Arbeiter in der Landwirtschaft, der gewerblichen Hausarbeit und im Handwerk erhielt durch das Regulativ keine rechtliche Verbesserung ihrer Situation. Ebenso war die Kenntnis über den rechtlichen Schutz bei den „Fabrikkindern“ selbst kaum vorhanden. Gewerkschaften, die sich nicht nur für die Rechte der Arbeiterschaft einsetzten, sondern auch Aufklärungsarbeit über die Rechte des Arbeitnehmers leisteten, waren zur Zeit, als das Regulativ erlassen wurde, gerade erst im Entstehen. Darüber hinaus waren die Strafsummen äußerst niedrig angesetzt.²⁹

Dem preußischen Regulativ folgten einige Staaten des Deutschen Bundes zügig, im Jahr 1840 zum Beispiel Bayern, während andere, wie beispielsweise Sachsen, das erst am 15. Oktober 1861 durch die sächsische Gewerbeordnung die Kinderarbeit gesetzlich einschränkte, nur zögerlich einen gesetzlichen Rahmen der Kinderarbeit einrichteten.³⁰ Im europäischen Rahmen wurde das preußische Regulativ in vielen Staaten als Basis für die nationale Kinderschutzgesetzgebung verwendet, so z.B. bereits 1841 in Frankreich.³¹

Da das preußische Regulativ von 1839 großzügige Ausnahmemöglichkeiten vorsah und darüber hinaus, aufgrund kaum vorhandener Kontrolle, nur wenig Wirkung zeigte, waren mehrere Zirkular-Verfügungen zur Ergänzung des Regulativs die Folge.³²

IV. Weitere Entwicklungen

1. Das Gesetz von 1853

Das preußische „Gesetz betreffend einige Abänderungen des Regulativs vom 9. März 1839 über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in den Fabriken“ vom 16. Mai 1853³³ brachte eine weitere Verbesserung des Kinderrechtsschutzes. Fabrikarbeit wurde für Kinder bis zum zurückgelegten zehnten Lebensjahr verboten (§ 1). In den beiden folgenden Jahren wurde diese Grenze sogar auf das vollendete elfte (1854) bzw. zwölfte Lebensjahr (1855) erweitert. Ebenso wurde der Zwang zur Führung

²⁸ Als Sonderfälle wurden Naturereignisse und Unglücksfälle genannt, die den regelmäßigen Betrieb unterbrechen. Die unzureichende Definition der Sonderfälle führte zu einem regen Gebrauch der Ausnahmegenehmigungen, die für unter 17jährige vier Wochen lang täglich eine Stunde Mehrarbeit bedeutete.

²⁹ Fabrikunternehmer gegenüber einem Fabrikinspektor: „Die 50 Taler Strafe quetsche ich in einer Woche wieder aus den Kindern heraus“, zitiert nach Dirk Thies, *Kinderarbeit und Kinderschutz unter dem Diktat von Wirtschaft, Militär und Technik*, in: Reinhard Bruning/Birgit Sommer (Hrsg.), *Kinderarbeit. Probleme, politische Ansätze, Projekte*, 1993, S. 107-132 (S. 119).

³⁰ Vgl. Ruth Hoppe (Hrsg.), *Geschichte der Kinderarbeit in Deutschland 1750-1939*. Band II - Dokumente, 1958, S. 102 ff. (Bayern) bzw. S. 124 ff. (Sachsen).

³¹ Vgl. Friedrich Ebel, *Rechtsgeschichte*, Band II - Neuzeit, 1993, S. 167-173 (S. 170).

³² Wichtig ist hierbei v.a. die Zirkular-Verfügung des preußischen Handelsministers aus dem Jahre 1851, in der dieser nach einer staatlichen Überwachung der Einhaltung des Regulativs verlangt.

³³ *Gesetzessammlung für die königlich Preussischen Staaten 1853*, S. 225.

einer Statistik über jugendliche Arbeiter ausgeweitet (§ 2), die 15-minütigen Pausen auf jeweils 30 Minuten verlängert (§ 5), die Arbeitszeiten weiter eingeschränkt (§ 6), eine Meldepflicht für jugendliche Arbeiter bei der Ortspolizeibehörde eingeführt (§ 7) und die Sanktionsmöglichkeiten bei Vergehen gegen das Regulativ bzw. das Gesetz wurden erweitert (§ 9). Ein dreistündiger Schulbesuch wurde jedoch weiterhin als ausreichend angesehen und Ausnahmemöglichkeiten waren immer noch möglich (§ 4).

Die wichtigste Neuerung war jedoch die Einführung der staatlichen Fabrikinspektoren (§ 11). Diese erhielten weitreichende Kompetenzen und sollten die Einhaltung des Regulativs von 1839 sowie des Gesetzes von 1853 überwachen. Die Fabrikinspektoren kann man als Vorläufer der heutigen Gewerbeaufsicht ansehen. Ende des 19. Jahrhunderts wurden die ursprünglich auf die Überprüfung der Regelungen zum Kinderarbeitsschutz beschränkten Aufgaben auf die Überprüfung der gesamten Arbeitsschutzregelungen erweitert. Allerdings zeigte die durchaus sinnvolle Einrichtung der Fabrikinspektoren in den ersten Jahren nach Erlass des Gesetzes wenig Wirkung, da bis Ende der 1850er Jahre mit den Bezirksregierungen in Düsseldorf, Aachen und Arnsberg nur drei Regierungen Fabrikinspektoren eingestellt hatten. Abgesehen davon konnte die Kontrolle durch die Fabrikinspektoren häufig durch frühzeitige Warnung, z.B. durch Wachposten oder mit Hilfe von Schellenzügen, ad absurdum geführt werden.

2. Die Entwicklung des Kinder- und Jugendarbeitsschutzes bis 1945

Die preußischen Bestimmungen zum Kinder- und Jugendarbeitsschutz wurden in die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869³⁴ übernommen. Diese wurde 1871 wiederum fast un-

verändert als Reichsgewerbeordnung für das Deutsche Kaiserreich übernommen. Die erste Novelle der Reichsgewerbeordnung³⁵ führte ab dem 17. Juli 1878 obligatorische Fabrikinspektionen ein. Reichskanzler *Otto von Bismarck* lehnte jedoch, im Gegensatz zur Mehrheit des Reichstages, eine weitergehende Kinderschutzgesetzgebung ab: „Jede weitere Hemmung und künstliche Beschränkung im Fabrikbetriebe vermindert die Fähigkeit des Arbeitgebers zur Lohnzahlung [...]“.³⁶ Nach *Bismarcks* Entlassung am 20. März 1890 wurde die Reichsregierung wieder offener für eine Erweiterung des Kinderarbeitsschutzes. Eine zweite Novelle der Reichsgewerbeordnung³⁷ erhöhte ab dem 1. Juni 1891 das Minimalalter für Jugendarbeit auf 13 Jahre (§ 135) und schaffte die Möglichkeit zu einem Totalverbot der Kinder- und Jugendarbeit in vereinzelt Branchen.³⁸ Ebenso wurden die Strafen im Falle einer Mißachtung erhöht.³⁹ Trotz der nur allmählichen Verbesserung des Kinderrechtsschutzes hatte das Deutsche Reich eine Vorreiterrolle in diesem Bereich inne. Diese wurde mit der Ausrichtung der Internationalen Arbeiterschutzkonferenz⁴⁰ unter Leitung des preußischen Handelsministers Freiherr *von Berlepsch* vom 15. bis 29. März 1890 in Berlin deutlich. An dieser Konferenz nahmen 15 europäische Staaten teil.

³⁵ RGBl. 1878, S. 199.

³⁶ Reichskanzler *Otto von Bismarck* vor dem Deutschen Reichstag, zitiert in: *Julius Deutsch*, Die Kinderarbeit und ihre Bekämpfung, 1907, S. 18.

³⁷ RGBl. 1891, S. 261.

³⁸ So wurde beispielsweise 1892 die Kinder- und Jugendarbeit vollständig für Glashütten, Drahtziehereien und Zuckerraffinieren untersagt.

³⁹ Weitere (geringe) Verbesserungen brachten die Gewerbeordnungsnovellen vom 28. Dezember 1908 (RGBl. 1908, S. 667) und vom 24. November 1911 (RGBl. 1911, S. 958).

⁴⁰ Zur Internationalen Arbeiterschutzkonferenz siehe auch: Dieter Schuster, Chronologie der deutschen Gewerkschaftsbewegung von den Anfängen bis 1918, Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung, zu finden unter: www.fes.de/fulltext/bibliothek/tit00148/00148024.htm#E322E635 (besucht am 01. April 2004).

³⁴ Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1869, S. 245.

Am 30. März 1903 wurde ein umfassendes „Reichsgesetz betreffend Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben“⁴¹ erlassen. Bis dato waren, wie bereits ausgeführt, lediglich Kinder, die in Fabriken, Bergwerken, Hütten- und Pochwerken sowie in einigen weiteren Branchen arbeiteten, durch die bisherigen Gesetze geschützt. Dies hatte allerdings zu einer massiven Verlagerung der Kinderarbeit geführt⁴²: „Die Kinderausbeutung in den Fabriken war man losgeworden, die Kinderausbeutung selbst war geblieben.“⁴³ Mit dem Gesetz von 1903 wurden die Verbote und Einschränkungen der Kinder- und Jugendarbeit auf alle gewerblichen Betriebe ausgedehnt. Landwirtschaftliche Kinderarbeit blieb jedoch weiterhin ausgenommen. Die Reichstagsfraktion der SPD setzte sich bereits 1903 für ein Verbot der Kinderarbeit auch in der Land- und Forstwirtschaft ein. Als dies scheiterte, setzte die Partei mit Hilfe der Linksliberalen eine staatliche Erhebung über das Ausmaß der Kinderarbeit in der Landwirtschaft für 1904 durch. Die Ergebnisse waren jedoch so erschreckend, daß sie von der Reichsregierung unter Verschuß gehalten wurden. Erst 1922 gelangten sie an die Öffentlichkeit. Demnach hatten im Jahre 1904 1,77 Millionen Kinder unter 14 Jahren in der Land- und Forstwirtschaft gearbeitet.⁴⁴ Dies entspricht einer Beschäftigungsquote von über 19 % aller Kinder unter 14 Jahren innerhalb des Deutschen Reiches alleine in der Land- und Forstwirtschaft.

Eine erste Form von Lobbyarbeit im Sinne der Kinder und Jugendlichen stellten die Kinderkommissionen dar, die sich ab 1905

innerhalb der sozialdemokratischen Frauenbewegung gebildet hatten.⁴⁵ Durch die Publizierung von Verstößen gegen die bestehenden Kinderrechtsgesetze und einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit leisteten die Kinderkommissionen einen großen Beitrag zur Ächtung der Kinderarbeit in breiten Bevölkerungsschichten. Allerdings konnten in den Jahren der Weimarer Republik, nachdem im Ersten Weltkrieg der Kinderschutz praktisch außer Kraft gesetzt worden war, da Kinder und Jugendliche als Ersatz für den durch den Abzug der Soldaten entstandenen Arbeitskräftemangel dienten, nur marginale Verbesserungen erreicht werden. Darüber hinaus mußten Kinder den Lohn der Väter, die im Ersten Weltkrieg kämpften bzw. gefallen waren mit ihrer Arbeit ersetzen, um die Familie miternähren zu können.

*Meistens stand nicht das Kind selbst
im Mittelpunkt der Debatte, sondern
die Erhaltung seiner Arbeitskraft
oder seine Verfügbarkeit als Soldat*

In der nationalsozialistischen Propaganda war der Schutz des deutschen Kindes ein zentraler Punkt. Die primäre Antriebsfeder für die Ausarbeitung und Verabschiedung eines NS-Kinder- und Jugendschutzgesetzes war die Wehrkrafterhaltung und -verbesserung. Das „Gesetz über Kinderarbeit und über die Arbeitszeit der Jugendlichen“⁴⁶ vom 30. April 1938 trat am 1. Januar 1939 in Kraft. Die Nationalsozialisten erhöhten zwar das Mindestalter für Beschäftigung auf 14 Jahre, aber einerseits galt dieses Gesetz nicht für jüdische Mitbürger und andere Angehörige von Minderheiten im NS-Staat und andererseits bot es nur einige Monate Schutz, da die Kriegsnotverordnungen das Gesetz außer

⁴¹ RGBl. 1903, S. 113.

⁴² Während die Kinderarbeit in Fabriken durch die Gesetzgebung bis 1903 massiv gesunken war, nahm sie in anderen Bereichen, v.a. in der Hauswirtschaft, zu oder blieb, wie im Falle der landwirtschaftlichen Kinderarbeit, konstant. Ein weiterer negativer Nebeneffekt der Einschränkung der Kinderarbeit war die vermehrte Ausbeutung von Frauen in den Fabriken.

⁴³ *Käthe Duncker*, Die Kinderarbeit und ihre Bekämpfung, 1906, S. 17.

⁴⁴ Vgl. *Stark-von der Haar/Haar* (Fn. 7), S. 148.

⁴⁵ Zu der Arbeit der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Kinderkommissionen siehe: ebenda, S. 28f. und S. 149.

⁴⁶ RGBl. 1938 I, S. 437.

Kraft setzten. Der im September 1944 ins Leben gerufene Volkssturm pervertierte vollends die Versuche eines nationalsozialistischen Kinder- und Jugendrechtsschutzes.

V. Die Nachkriegsentwicklung

Nach dem Zweiten Weltkrieg dauerte es 21 Jahre, bis eine neue gesetzliche Regelung zustande kam. Einzelne Bundesländer⁴⁷ hatten schon vorher entsprechende Gesetze erlassen, die dann zugunsten der bundeseinheitlichen Regelung außer Kraft traten.

Am 9. August 1960 trat das „Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend“⁴⁸ in Kraft, welches das Mindestalter für Beschäftigung ab dem 14. Lebensjahr bestätigte und Akkord- sowie Fließbandarbeit für jugendliche Arbeiter explizit untersagte. Ausnahmen waren weiterhin für den Agrarbereich vorgesehen. Kurz vor der Verabschiedung des neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes ratifizierte die Bundesrepublik Deutschland 1976 das „Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung“⁴⁹ der Internationalen Arbeitsorganisation. Mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG)⁵⁰ der sozialliberalen Koalition wurden 1976 erstmals die Bedingungen, unter denen die Arbeit von Jugendlichen erlaubt ist, ausführlicher definiert. Allerdings konnten auch hierbei, v.a. auf Druck der Agrarlobby, Ausnahmen für das Verbot der Kinderarbeit im landwirtschaftlichen Sektor durchgesetzt werden.⁵¹ Das grundsätzliche Beschäftigungs-

verbot für Kinder unter 14 Jahren hatte weiter Bestand (§ 5 JArbSchG). Auch das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989⁵² (Art. 32), welches am 5. April 1992 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft trat, bietet heutzutage rechtlichen Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung von Kindern. Trotzdem ist zu beachten, daß es auch über diese Gesetze hinaus vereinzelt, v.a. im Bereich der Landwirtschaft, in der Gastronomie und als Zeitungszusteller, Kinderarbeit in der Bundesrepublik Deutschland gab.

VI. Zusammenfassung

Die Entwicklung der Kinderarbeit in Deutschland zeigt, daß es ein langer Weg von der öffentlichen Wahrnehmung der Kinderarbeit über die rechtliche Einschränkung bis hin zu einem tatsächlichen Verbot der Kinderarbeit ist. Trotz der stetigen Weiterentwicklung des Kinderrechtsschutzes nahm die Kinderarbeit in der Praxis nur langsam ab. Erst 1915 wurden die Kindermärkte⁵³ in Deutschland abgeschafft. In Ausnahmefällen wurden beispielsweise die sogenannten „Schwabenkinder“⁵⁴ noch bis in die 1930er Jahre hinein nach Deutschland vermittelt. Die pädagogische Nützlichkeit von Kinderarbeit auf freiwilliger Basis wird für Jugendliche nach wie vor debattiert: „...Aber ist es eigentlich schädlich,

die landwirtschaftliche Familie ist auch heute noch eine Haus- und Lebensgemeinschaft, die sich der gemeinsamen Arbeit verpflichtet fühlt; daher kann auf die gelegentliche Mithilfe der Heranwachsenden nicht ohne einen Schaden für Familie und Betrieb verzichtet werden. Auch darf der erzieherische Wert mithelfender Tätigkeit und der natürliche Tatendrang der Jugend nicht ignoriert werden.“; zitiert in: Quandt (Fn. 5), S. 144.

⁴⁷ So erließ das Land Niedersachsen beispielsweise bereits am 9. Dezember 1948 eine gesetzliche Regelung.

⁴⁸ BGBl. 1960 I, S. 665.

⁴⁹ Übereinkommen Nr. 138 der ILO vom 26. Juni 1973, BGBl. 1976 II, S. 201.

⁵⁰ Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend, BGBl. 1976 I, S. 965.

⁵¹ Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes von 1974 zum Gesetzesentwurf eines neuen Jugendarbeitsschutzgesetzes: „Kinder und Jugendliche in der Landwirtschaft sind wechselweise im Familienhaushalt und im Familienbetrieb tätig, denn

⁵² BGBl. 1992 II, S. 122.

⁵³ Kindermärkte stellten im wahrsten Sinne des Wortes einen Markt für Arbeitskräfte im Kindesalter dar. Insbesondere verarmte Bauern aus Österreich nutzten diese Möglichkeit in den Sommermonaten nicht nur um ihre finanzielle Situation aufzubessern, sondern auch, um ein oder mehrere Kinder weniger ernähren zu müssen.

⁵⁴ Vgl. Elmar Bereuter, Die Schwabenkinder, 2002.

wenn 12-, 13-, 14jährige Kinder und Jugendliche sich durch Botengänge, Autowaschen, Rasenmähen und Zeitungsaustragen an regelmäßige Pflichten gewöhnen und sich ein Taschengeld dazuverdienen ?...“⁵⁵ Neben den rechtlichen Rahmensetzungen hat aber eine Einstellungsveränderung innerhalb der Bevölkerung und ihrer Eliten gegenüber Kinderarbeit stattgefunden. Sie wird nicht länger als anerkanntes, „pädagogisch wertvolles“ Erziehungsmittel sondern in ihrem schlimmsten Formen als verabscheuungswürdige Ausbeutung wahrgenommen und deshalb abgelehnt. Dies hat das Ende der Kinderarbeit in der Bundesrepublik Deutschland eingeläutet.

Fragwürdig bleibt jedoch, inwieweit die Verantwortung für Kinderarbeit im internationalen Rahmen bereits Eingang in das Bewußtsein weiter Teile der Bevölkerung, aber auch der Politik⁵⁶ gefunden hat.

⁵⁵ Aus dem Redebeitrag des Bundestagsabgeordneten *Dietrich Rollmann* (CDU) während der ersten Beratung zum neuen Jugendarbeitsschutzgesetz am 26. September 1974 (vgl. *Stark-von der Haar/Haar* 1980, S. 163).

⁵⁶ Im Falle der persönlichen Verantwortung stellt sich die Frage nach einem bewußten Konsum, der beispielsweise auf Prüfsiegel (z.B. das Rugmark-Siegel bei Teppichen, vgl. www.rugmark.org) achtet, im politischen Bereich hingegen v.a. die Frage, ob Einflußmöglichkeiten, z.B. durch politischen oder ökonomischen Druck, gegenüber Staaten, die Kinderarbeit weiterhin billigen, genutzt werden.

Die völkerstrafrechtliche Beurteilung der Verfolgung von Falun Gong seit 1999

Zhihong Zheng

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Sachverhalt
- III. Materiellrechtliche Beurteilung: Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit
- IV. Begründung der deutschen Strafge-
walt
- V. Verfolgungsermessens der Staatsan-
waltschaft
- VI. Fazit

I. Einleitung

Seitdem Falun Gong am 22. Juli 1999 verboten wurde, erfolgt in der Volksrepublik (VR) China eine systematische und ausgedehnte Verfolgung von Falun Gong-Praktizierenden mit einer erschreckenden Bilanz. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und Human Rights Watch berichten von mehreren 100.000 Verhaftungen; über 100.000 Falun Gong-Anhänger wurden ohne Gerichtsverfahren in Arbeitslager deportiert, wo sie unter unmenschlichen Bedingungen Zwangsarbeit leisten müssen. Nach Angaben von Falun Gong wurden mindestens 960 Menschen (Stand 15. Mai 2004) nachweislich auf grausame Weise zu Tode gefoltert.¹ Die

wahre Anzahl der Opfer bleibt unbekannt, da China eine strenge Nachrichtensperre verhängt hat. Ein spezielles politisches Organ, das Büro 610, ist damit beschäftigt, Falun Gong-Anhänger auszuspionieren und „umzuerziehen“. Wer sich nicht umerziehen läßt, sieht sich Gefängnis, Folter und Tod ausgesetzt.

In einer chinesischen Zeitung wurde es so dargestellt: „Der Pekingener an sich ist von einem besonderen Schlag: von sehr humorvoller und mutiger Natur erzählt er offen über Gott und die Welt und läßt allerdings dabei auch keine in China nicht so gerne gehörten Themen, sowie Kritik an dem ehemaligen Staatspräsidenten *Jiang Zemin* aus. Das Einzige, was er sich aber nicht unbedingt traut, ist auf den Platz des Himmlischen Friedens zu gehen und zu sagen, daß er Falun Gong praktiziert. Die einzigen drei Worte, die sich ein Pekingener seit 1999 wohl nicht mehr zu sagen wagt, sind: ‚Falun Dafa Hao!‘ [Falun Gong ist gut]“.² Es ist unumstritten, daß die Unterdrückung von Falun Gong innerhalb der Volksrepublik China als „Angelegenheit Nr. 1“ der chinesischen Machthaber noch vor der Taiwan-Frage behandelt wird.

Falun Gong, auch Falun Dafa genannt, ist eine religiöse Gruppierung, die 1992 in China zum ersten Mal öffentlich in Erscheinung trat und Elemente des Buddhismus, des Daoismus und der traditionellen chinesischen Volksreligionen miteinander verbindet. Die religiösen Aspekte von Falun Gong werden vor allem in den Leh-

¹ List and Case Description of the 960 Falun Gong Practitioners Who Have Been Killed In the Persecution (Stand: 15 Mai 2004), www.clearwisdom.net/emh/special_column/death_list.html; vgl. auch den Bericht über China in: Amnesty International, Jahresbericht 2004, abrufbar unter: www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/c1070c04ee5add56c12567df002695be/abc9f337a51b2824c1256e99004b9a50?OpenDocument (28. Mai 2004).

² *Cao Jing*, Was wagt ein Pekingener nicht mehr zu sagen?, Epochtimes vom 11. April 2003, abrufbar unter: dajiyuan.com/gb/3/11/4/n405277.htm (28. Mai 2004; diese sowie die weiteren Übersetzungen durch die Autorin).

ren des Gründers und Leiters der Gemeinschaft, des mittlerweile in den USA lebenden *Li Hongzhi*, dargestellt. Die Prinzipien der anleitenden Lehre sind Wahrhaftigkeit, Barmherzigkeit und Nachsicht. Neben der Lehre besteht die Praxis von Falun Gong aus körperlichen Übungen. Beides zusammen wird als Weg zur Selbst-Erziehung beschrieben.

Gegen die Verfolgung hat Falun Gong in den vergangenen fünf Jahren innerhalb und außerhalb von China hartnäckig protestiert. Trotz der Grausamkeit der Verfolgung hat sich Falun Gong ausschließlich mit friedlichen und legalen Mitteln gegen die Unterdrückung gewandt. Es steht fest, daß diese Verfolgung Falun Gong nicht ausgelöscht hat, im Gegenteil wurde Falun Gong dadurch weltweit bekannt. Nach der Aussage von Falun Gong gibt es jetzt in über 60 Ländern Menschen, die Falun Gong praktizieren.

Seit dem Jahr 2000 haben Falun Gong-Praktizierende angefangen, sich durch Instrumente des Rechts gegen diese Menschenrechtsverletzung zu wehren und die für die Verfolgung verantwortlichen Personen zur Verantwortung zu ziehen. Die erste Strafanzeige gegen *Jiang Zemin*, den ehemaligen Staatspräsidenten der VR China, wurde bei der obersten Staatsanwaltschaft der VR China im August 2000 eingereicht. Aber die beiden Anzeigeerstanter wurden sofort festgenommen, einer von ihnen kam durch Folter ums Leben.³ Der andere befindet sich im Zwangsarbeitslager. Weitere Zivilklagen sowie Strafanzeigen gegen *Jiang Zemin* und andere Funktionäre wegen Völkermord, Folter und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden seit Oktober 2002 in vielen Ländern, darunter auch in Deutschland, eingereicht.⁴

In diesem Artikel wird die Verfolgung von Falun Gong und eine völkerstrafrechtliche Analyse dieses Sachverhaltes nach dem deutschen Strafrecht sowie dem neuen deutschen Völkerstrafrecht ausgeführt. Die materiellrechtliche und prozessuale Prüfung basiert auf der in Deutschland eingereichten Strafanzeige vom 21. November 2003 gegen *Jiang Zemin* und andere Verantwortliche u.a. wegen Völkermord, Folter und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die zur Zeit der Veröffentlichung (Juni 2004) von der Bundesanwaltschaft geprüft wird.⁵

II. Sachverhalt

1. Allgemein zur Repression gegen Falun Gong-Praktizierende in China 1999-2004

a. Umerziehung – das offizielle Ziel

Seit dem Verbot von Falun Gong versuchen die Machthaber der Volksrepublik China immer wieder, ihre Vorgehensweise bei der Verfolgung von Falun Gong zu begründen, ohne daß diese Begründungen im Ausland akzeptiert werden konnten. So werden etwa unter dem Titel „Falun Gong – Cult of Evil“ von Organen der VR China Video-CDs, Broschüren und anderes Propagandamaterial im Ausland verteilt, insbesondere an offizielle Institutionen. Auch werden auf chinesischen staatlichen Webseiten entsprechende Artikel oder Geschichten veröffentlicht, nachdem der ehemalige chinesische Staatspräsident *Jiang Zemin* gegenüber „Le Figaro“ am 25. Oktober 1999 anlässlich seines Staatsbesuches in Paris Falun Gong als „böartige Religion“ (auf chinesisch „Xiejiao“) bezeichnete.⁶ In China überflutet Propaganda die chinesische Bevölkerung in allen staatskontrollier-

³ *Ian Johnson*, Falun Dafa Members File Suit Over Crackdown Against Group, in: The Wall Street Journal vom 9. Oktober 2000, abrufbar unter: www.pulitzer.org/year/2001/international-reporting/works/index3.html (28. Mai 2004).

⁴ Siehe die Klagen, aufgelistet unter: www.flgjustice.org/index.php?option=content&task=view&id=15&Itemid=49 (28. Mai 2004).

⁵ Vollständiger Text der Strafanzeige: www.faluninfo.de/fileadmin/media/PDF/Strafanzeige.pdf (28. Mai 2004).

⁶ Zur Verfassungswidrigkeit der Äußerung von *Jiang Zemin* siehe *Lei Zhou*, „Wahrhaftigkeit, Barmherzigkeit und Nachsicht“ – Schwere Menschenrechtsverletzungen durch die Volksrepublik China bei der Verfolgung von Falun Gong, in: MRM 2001, S. 21-30 (28).

ten Medien wie Zeitungen, Fernsehen, Radio sowie Internetseiten mit der Behauptung, Falun Gong als eine „Xiejiao“ füge der Gesellschaft riesigen Schaden zu und sollte ausgelöscht werden. Führende Personen von Falun Gong sollten streng bekämpft und bestraft werden, ansonsten sollten alle Falun Gong-Anhänger komplett „umerzogen“ werden.

Da der Internetzugang in China ebenfalls der staatlichen Aufsicht unterliegt, ist es für die Bevölkerung schwierig bis unmöglich, auf diesem Weg an ausländische Informationen zu kommen.

„Zhongxin-Netz“ berichtete am 1. Oktober 2001: „18.000 stark von Falun Gong betörte Menschen aus Yunan wurden umerzogen“;⁷ die „Beijing-Unterhaltungsinformationszeitung“ berichtete am 5. Februar 2003: „In Beijing sind fast 100 % der Falun Gong-Übenden umerzogen“.⁸ Im Juni 2003 sagte ein Beamter des Zwangsarbeitslagers Dalian, Provinz Liaoning, vor laufender Kamera des staatlichen Fernsehsenders: „Bei uns gibt es so etwas wie Verfolgung absolut nicht.“ Er sagte das in Gegenwart mehrerer „Umerzieher“ des Arbeitslagers. Nach seiner Aussage werden Falun Gong-Praktizierende „umerzogen“ und dabei mit Barmherzigkeit behandelt.

Alles klingt sehr harmlos und sogar humanitär. Offiziell heißt „Umerziehung“, daß alle Praktizierenden dazu gebracht werden müssen, sich von Falun Gong abzuwenden. Als Anforderung für eine „Umerziehung“ wird eine eindeutige schriftliche Erklärung der Trennung der Praktizierenden von Falun Gong angesehen, außerdem ist ein „Reue und Wiedergutmachungs“-Protokoll zu unterschreiben. Es werden umfassende Informationen an die Behörden sowie Mithilfe bei der „Überredung“ anderer „irrläufiger Falun Gong-Leute“ verlangt, so steht es beispielsweise in einer Anweisung des

„Büro 610“ der Stadtverwaltung Xiamen vom 15. Oktober 2001.⁹

Aber wie kann das Ziel „Umerziehung“ erreicht werden? Wie sieht die Realität aus? *Ian Johnson*, ehemaliger China-Korrespondent des amerikanischen Wall Street Journal und Pulitzerpreisträger, schrieb in seinem Artikel „A Deadly Exercise“: „Polizisten aus Weifang erklärten Frau *Chen*, daß ihnen von der Zentralregierung gesagt wurde, ‚keine Maßnahmen seien zu übertrieben‘, um Falun Gong auszulöschen. Die Prügel dauere an und werde nur beendet, wenn Ms. *Chen* ihre Gedanken ändere.“¹⁰

Gang Chen, ein Falun Gong-Praktizierender, gefangen gehalten von Juni 2000 bis Januar 2002 im Tuanhe-Arbeitslager von Peking, wohnt nun in den USA. Er schreibt Folgendes in seiner Aussage:

„Es wurde ein Umwandlungsindex in jedem Arbeitslager angegeben, womit gemessen wird, wie gut ein Arbeitslager funktioniert. Das ‚Büro 610‘ und der ‚Verein gegen Sekten‘^[1] sind direkt an der Ausarbeitung der Verfolgungsmethode beteiligt. Sie sammelten dies zu einem Heft und verteilten es intern weiter an jedes Arbeitslager.

Warum scheut die Polizei keine Mühe, Falun Gong-Praktizierende auf solch grausame Weise zu mißhandeln? Erstens ist sie selbst Opfer der verleumdenden Propaganda und der Aufhetzung der KP zum Haß gegen Falun Gong. Zweitens haben das Regime von Jiang Zemin und das ‚Büro 610‘ die Verfolgung, Gehirnwäsche sowie ‚Umerziehungsrate‘ von Falun Gong-Praktizierenden mit Beförderung, Gehaltserhöhung, Prämien und Wohnungen von

⁷ www.xinlunet.com (28. Mai 2004).

⁸ *Wang Mai*, In Beijing sind fast 100% Falun Gong-Übende umerzogen, in: Beijing Yule Xingbao (Beijing-Unterhaltungsinformationszeitung) vom 5. Februar 2003.

⁹ Anweisung des Büros 610 der Stadtverwaltung Xiamen vom 15. Oktober 2001, www.xiamen.gov.cn (28. Mai 2004).

¹⁰ *Ian Johnson*, A Deadly Exercise: Practicing Falun Gong Was a Right, Ms. Chen Said, to Her Last Day, in: The Wall Street Journal vom 20. April 2000, abrufbar unter: www.pulitzer.org/year/2001/international-reporting/works/index3.html (7. Juni 2004).

¹¹ Der Vorsitzende des Vereins gegen Sekten, *Wang Yushen*, wurde im April 2004 während der Tagung der Menschenrechtskommission in Genf wegen Folter und Völkermords in der Schweiz angezeigt, www.clearwisdom.net/emh/articles/2004/4/20/47227.html (28. Mai 2004).

Beamten und der Polizei verbunden, um sie dadurch zur rücksichtslosen Durchführung der Verfolgung zu erpressen. Im Arbeitslager z.B. bekommt ein Polizist eine Prämie in Höhe von 1000 Yuan, wenn er einen Falun Gong-Praktizierenden umerzogen hat. Aber wenn er nach einer bestimmten Frist die Aufgabe der Umerziehung nicht erfüllt hat oder wenn ein umerzogener Praktizierender seine Umerziehung für ungültig erklärt, werden 1500 Yuan vom Gehalt des Polizisten abgezogen. [...]

Ich kann die schmerzhafteste Szene nicht vergessen: Weil ich Verletzungen am ganzen Körper hatte und meine Wirbelsäule beschädigt war, lag ich wie ein toter Fisch bewegungslos im Bett. Zu hören bekam ich immer wieder quälendes Schreien von den Falun Gong-Praktizierenden beim Foltern. [...] Aber das Schmerzhafteste lag eigentlich im Herzen. [...] Tag und Nacht führte ich ein leidvolles Leben, das noch schlimmer als das eines Sklaven war. [...] Ich habe gegen meinen eigenen Willen und die Lehre von Falun Gong meinem Gewissen zuwidergehandelt, obwohl ich Bescheid wußte, daß das falsch ist.

Ich habe gesehen, wie diejenigen, die Falun Gong komplett verraten hatten, beim kleinsten Anlaß schimpften und Praktizierende schlugen, um zu zeigen, daß sie gründlich umerzogen seien. Sie verhielten sich noch schlimmer als Schurken. Um etwas Besseres zum Essen zu bekommen, um nicht zu arbeiten oder um von der Polizei gelobt zu werden, verhielten sie sich schamlos und niederträchtig.

Es gab auch noch Leute, die nach der Umerziehung geisteskrank wurden. Ich kenne 6 solche Leute, einer davon ist ein guter Freund (Zhu Zhiliang) von mir. Er leidet unter Bewußtseinsspaltung seitdem er umerzogen wurde. Als er nach Entlassung aus dem Arbeitslager wieder zu Hause war, konnte er seine Eltern und seine Frau nicht mehr erkennen und gab nur unsinniges Gerede von sich.“¹²

Viele Aussagen von Falun Gong-Anhängern haben immer wieder die „Umerziehung“ beschrieben. Ein einheitliches Muster, unter dem das Ziel „Umerzie-

hung“ durchgesetzt wird, ist sehr leicht zu erkennen: Die Polizeibeamten verhaften die Praktizierenden in der Regel für einen kurzen Zeitraum, nachdem bekannt wurde, daß sie Falun Gong praktizieren. Sie werden auf ein Polizeirevier gebracht und dort gezwungen, Videos, die Falun Gong verleumden, anzuschauen und aufgefordert, auf ihren Glauben an Falun Gong und jedes weitere Praktizieren zu verzichten. Tun sie dies nicht, erfolgt nach ihrer Entlassung eine verstärkte Überwachung. Bei den nächsten Verhaftungen erhöhen die staatlichen Organe den Druck auf die Praktizierenden durch physische und psychische Gewalt, damit sie sich von Falun Gong distanzieren. Schließlich erfolgen in der Regel „Verurteilungen“ zu langjährigen Arbeitslagerstrafen. In den Arbeitslagern wird versucht, die Praktizierenden durch Verleumdungspropaganda sowie massive körperliche Mißhandlung und Folter „umzuerziehen“. Folter und Mißhandlung nehmen in Art und Schwere zu, je länger sich der Praktizierende weigert, eine Erklärung zu unterschreiben, in der er versichert, daß er nicht mehr Falun Gong praktizieren werde. Falls sich ein Praktizierender gar nicht „umerziehen“ läßt, kann es dazu kommen, daß er zu Tode gefoltert wird.

Ohne Zweifel sind sich alle größeren Menschenrechtsorganisationen darin einig, daß die Unterdrückung von Falun Gong seit 1999 eine der gegenwärtig schwersten Menschenrechtsverletzungen in China darstellt, die in ausgedehnter Weise systematisch begangen wird, obwohl es aus diversen Gründen ein besonderes Problem ist, das wirkliche Ausmaß der Verfolgung, z.B. die Zahl der tatsächlich Inhaftierten und auch die Zahl der tatsächlich Verfolgten, insbesondere der durch Folter umgebrachten Menschen, genau festzustellen. Es steht fest, daß Falun Gong-Praktizierende in großer Zahl sowohl inhaftiert als auch in Arbeitslager verbracht wurden. Es steht ebenfalls aufgrund zahlreicher nachgewiesener Fälle fest, daß in Arbeitslagern massiv gefoltert wird und daß Falun Gong-Praktizierende in besonderer Weise Opfer

¹² Gang Chen, Darkness and Light -- Escaping the Swamp of Jiang's Psychological Persecution, www.clearwisdom.net/emh/articles/2003/12/16/43204.html (7. Juni 2004).

von Folter wurden. Ebenso steht fest, daß zahlreiche von ihnen durch Folter ums Leben gekommen sind.¹³

b. Folter und Folter mit Todesfolge

„WEIFANG, China – An dem Tag bevor Chen Zixiu starb, verlangten ihre Gefängniswärter erneut, daß sie ihren Glauben in Falun Dafa widerrufen solle. Kaum bei Bewußtsein, nach wiederholten Schlägen mit einem Schlagstock, der für die Viehzucht entwickelt worden war, schüttelte die 58jährige stur ihren Kopf.

Wutentbrannt befahlen die Beamten Frau Chen, barfuß durch den Schnee zu laufen. Zwei Tage der Folter hatten ihre Füße mit Wunden übersät, und ihr kurzes schwarzes Haar war von Blut und Eiter verkrustet, berichteten ihre Zellgenossen und andere Gefangene, die den Vorfall beobachteten. Sie kroch nach draußen, übergab sich und kollabierte. Sie erlangte ihr Bewußtsein nicht mehr wieder und starb am 21. Februar. [...]

Am 22. wurden Frau Zhang und ihr Bruder zum örtlichen Krankenhaus gebracht, das ebenfalls von der Polizei bewacht wurde. Ihre Mutter, so erinnern sie sich, lag in einer traditionellen Trauerkleidung auf der Bahre: Eine einfache blaue Tunika über Hosen. In einer Tüte, die in eine Ecke des Raumes geworfen worden war, sah Frau Zhang die zerrissenen und blutdurchtränkten Kleider ihrer Mutter, die Unterwäsche war stark verschmutzt. Ihre Waden waren schwarz. Sechs Inches lange Striemen verliefen

über ihren Rücken. Ihre Zähne waren abgebrochen. Ihr Ohr war geschwollen und blau. Frau Zhang verlor das Bewußtsein und ihr weinender Bruder fing sie auf. [...]

Frau Zhang und ihr Bruder versuchten eine Strafanzeige zu stellen, jedoch wurde der Fall von keinem einzigen Rechtsanwalt angenommen. In der Zwischenzeit lag der Leichnam ihrer Mutter in einem Kühlhaus, bis der anstehende Rechtsstreit behoben sein würde. Dann, am 17. März, erhielt Frau Zhang einen Brief vom Krankenhaus, in dem es hieß, daß der Leichnam an diesem Tag eingäschert würde. Frau Zhang rief in dem Krankenhaus an um zu versuchen, die Einäschierung zu verhindern, sie sagte, daß die Beamten ihr keine klare Antwort gaben und ihr gesagt wurde, daß sie sie zurückrufen müßten. Sie taten das nicht. Frau Zhang sah den Körper ihrer Mutter nie wieder.“¹⁴

Frau Chen Zixiu, eine Falun Gong-Praktizierende aus dem Stadtteil Weicheng der Stadt Weifang in der Provinz Shandong starb am 21. Februar 2000 aufgrund von Folter. Nach Frau Chens Tod teilte die lokale Polizei ihrer Familie mit, daß sie aufgrund eines Herzinfarktes gestorben sei. Am 28. Februar 2000 verneinte das Informationsbüro der Stadtverwaltung, daß Chen Zixiu gefoltert und mißhandelt worden sei. Sie sei nur zur Umerziehung geschickt worden und ihr Gesundheitszustand habe sich plötzlich verschlechtert, so daß sie an einem Herzinfarkt gestorben sei.

Im Mai 2000 erschienen chinesische Diplomaten, um dem Bericht des Verwaltungsbüros zu widersprechen, und erklärten gegenüber dem UN-Ausschuß gegen Folter, daß sich Frau Chen „nie in der Obhut einer Inhaftierungseinrichtung“ befunden habe. Sie gaben an, daß sie nicht „geschlagen und körperlicher Strafe unterzogen worden sei“, jedoch am 21. Februar sei sie „direkt von ihrem Haus in das Krankenhaus gebracht worden“, wo sie an einer Herzattacke gestorben sei.¹⁵ Diese Stel-

¹³ Vgl. hierzu die zwischen 2000 und 2003 von den Sonderberichterstatern und Arbeitsgruppen an die UN-Menschenrechtskommission berichteten Fälle, zusammengestellt als „The Falun Gong Cases“ unter: www.upholdjustice.org/English.2/UN_Report.pdf; sowie *Human Rights Watch*, Dangerous Meditation. China's Campaign against Falun Gong, Januar 2002, www.hrw.org/reports/2002/china/index.htm#TopOfPage; *Amnesty International*, People's Republic of China. The crackdown on Falun Gong and other so-called "heretical organizations", AI Index: ASA 17/011/2000, 23. März 2000, web.amnesty.org/library/index/engasa170112000, und Falun Gong practitioners: list of sentences, administrative sentences and those detained, AI Index: ASA 17/012/2000, 29. März 2000, web.amnesty.org/library/index/engasa170122000 (alle zuletzt besucht am 7. Juni 2004).

¹⁴ Johnson (Fn. 10).

¹⁵ *Amnesty International*, Torture - A Growing Scourge in China - Time for Action, AI Index: ASA 17/04/2001, 12. Februar 2001, web.amnesty.org/library/Index/engASA170042001?Open (7. Juni 2004).

lungnahme wird durch die Aussage von Frau *Chens* Tochter, Frau *Zhang Xueling*, in Frage gestellt. Am Ende des Jahres 2000, nach vielen Monaten, nach Einreichung mehrerer Petitionen, hatte Frau *Zhang* noch immer keine Kopie der Sterbeurkunde ihrer Mutter erhalten.¹⁶

Nach dem Tod von Frau *Chen* wurde ihre Tochter *Zhang Xueling*, eine Nicht-Praktizierende, innerhalb weniger Wochen von der Polizei insgesamt 107 Stunden lang verhört, sie wurde wegen „Störung der öffentlichen Sicherheit“ festgenommen, nachdem sie *Ian Johnson*, dem Journalisten des „The Wall Street Journal“, über den Tod ihrer Mutter berichtet hatte. Ihrem Mann wurde nicht erlaubt, sie zu besuchen.

Im April 2001 gewann *Ian Johnson* aufgrund seines Berichtes über Frau *Chen Zixiu* den Pulitzerpreis, eine Woche später, am 24. April, wurde Frau *Zhang Xueling* zu drei Jahren Arbeitslager verurteilt, der Vorwurf lautete „Störung der Durchsetzung von Gesetzen durch Organisationen böser Religionen oder durch die Hilfe von bösen religiösen Organisationen“.¹⁷

Das Schicksal von Frau *Chen* ist nur ein Fall von vielen Folteropfern während der Verfolgung von Falun Gong.

Einige Gründe, die Schwierigkeit der tatsächlichen Ausmaße der Verfolgung und der Anzahl der Opfer herauszufinden, lassen sich deutlich aus dem Beispiel von Frau *Chen* ersehen. Dazu zählen die fehlende demokratische Öffentlichkeit in China sowie das Fehlen landesweit agierender unabhängiger Menschenrechtsorganisationen, die solche Fälle auflisten und recherchieren könnten. Freunde und Verwandte der Folteropfer werden vielfach unter Druck gesetzt, um die Todesfälle nicht öffentlich zu

machen. Die Familienangehörigen werden oft mit der Kündigung der Arbeitsstelle, dem Verbot zu heiraten, Zwang zu Abtreibung, dem Entzug der Rente etc. bedroht, damit sie weitere Nachforschungen unterlassen. Oft genug wurden die Opfer kurz nach ihrem Tode von den Behörden verbrannt, um forensische Untersuchungen zumindest zu erschweren.

Ermittlungen werden systematisch behindert, Angehörige bedroht, Opfer verbrannt.

Das Rechtssystem, vor allem das Strafrechtssystem Chinas funktioniert nicht richtig, insbesondere wenn es um die Ermittlungen gegen Funktionsträger geht. *Clive Ansley*, ein kanadischer Anwalt, der in China fast 20 Jahre lang in seinem Beruf gearbeitet hat, mißt das chinesische Rechtssystem an seinen eigenen Gesetzen: „*Ich beurteile das Erscheinungsbild des chinesischen Rechtssystem, indem ich es an seinen eigenen geschriebenen Gesetzen messe. Die chinesische Regierung ignoriert fortlaufend und systematisch ihre eigenen Gesetze und gesetzlichen Verfahrensweisen, die in ihren eigenen Gesetzen stehen. Die ‚Gerichte‘ bekunden kein Interesse am Gesetz; die meisten Richter haben die Gesetze nie gelesen, und 100% der ‚Urteile‘ chinesischer Gerichte sind eher politisch als rechtlich bestimmt.*“ Alle Richter in China sind Parteimitglieder, sie werden alle von der Partei ernannt und gegebenenfalls abberufen.¹⁸

Die bisherigen Berichte über Folterfälle und Todesfälle von Falun Gong beruhen daher vor allem auf Recherchen von Falun Gong-Praktizierenden selbst, die auf oft anonyme Aussagen von Zeugen, meist Mitinsassen oder Familienangehörige, zurückgehen, die mühsam ins Ausland kommuniziert werden.

¹⁶ *Ian Johnson*, Paper Chase: A Grieving Daughter Traces a Tortuous Path Seeking Justice in China, in: The Wall Street Journal vom 2. Oktober 2000, abrufbar unter: www.pulitzer.org/year/2001/international-reporting/works/index3.html (7. Juni 2004).

¹⁷ search.minghui.org/mh/articles/2001/5/10/10866.html (28. Mai 2004).

¹⁸ *Clive Ansley*, Genocide Against the Falungong in the Context of the Supposedly “Reformed” Chinese Legal System, abrufbar unter: www.fofg-sverige.net/index.php?c=42 (28. Mai 2004).

Laut der daher unvollständigen Statistik von Falun Gong belief sich die Zahl der in der Verfolgung seit 1999 zu Tode gekommenen Praktizierenden auf 960 (Stand 15. Mai 2004), die in über 30 Provinzen und autonomen Regionen sowie Städten ermordet wurden.¹⁹ Die Provinzen Helong Jiang, Jilin, Shandong, Liaoning, Hebei, Sichuan und Hubei sind die Regionen, in denen die meisten Todesfälle zu verzeichnen sind.²⁰

Die massive Folteranwendung an Falun Gong-Praktizierenden in Gefängnissen, Arbeitslagern, psychiatrischen Anstalten oder in „Gehirnwäschezentren“ steht nach Ansicht aller größeren Menschenrechtsorganisationen außer Frage. In den Berichten der Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission aus den Jahren 2000 bis 2003 werden zahlreiche Folter- und Todesfälle von Falun Gong-Praktizierenden dokumentiert.²¹ In dem Jahresbericht von 2002 wird dokumentiert, daß die Polizei im Bezirk Fanshan in Peking am 20. Januar 2000 gegenüber ausländischen Journalisten zugegeben habe, daß ca. 50 Falun Gong-Praktizierende in die psychiatrische Anstalt von Zhou-kou-Dian eingeliefert worden seien. Sie seien nicht geisteskrank, stattdessen sollte an ihnen dort eine Umerziehung durchgeführt werden.²²

Laut Berichten von Menschenrechtsorganisationen, der UN sowie Falun Gong haben die Foltermethoden, die bis heute immer noch gegen die inhaftierten Falun Gong-Praktizierenden angewendet werden, zahlreiche Formen:

- Prügelstrafe, häufig bis zur Ohnmacht und zu Knochenbrüchen;
- unsachgemäße brutale Zwangsernährung mit Fäkalien, kochendem Wasser, hochprozentiger Kochsalzlösung und anderen Flüssigkeiten;
- Folterungen mit 60.000 Volt Elektrostöcken an allen Körperteilen, besonders an intimen Körperteilen;
- Fesseln in völlig unnatürlichen Körperhaltungen, ebenso das Aufhängen in gefesselter Position;
- Stehen für lange Zeit in der Hitze im Sommer oder in der Kälte im eiskalten Winter;
- Einsperren in kleinen Eisenkäfigen, Wasserzellen etc;
- Massenvergewaltigungen;
- Eingabe von psychotropen Medikamenten (Psychopharmaka);
- Schlafentzug für lange Zeit und Gehirnwäsche mit Propagandamaterial etc.

2. „Büro 610“ - das Organ zur Durchführung und Überwachung der Verfolgung

“[The persecution of Falun Gong] violates the Constitution of the People’s Republic of China [...] Jiang Zemin’s regime has created notorious government ‘610’ offices throughout the People’s Republic of China with the special task of overseeing the persecution of Falun Gong members through organized brainwashing, torture, and murder [...] Official measures have been taken to conceal all atrocities, such as the immediate cremation of victims, the blocking of autopsies, and the false labelling of deaths as from suicide or natural causes.”²³

Am 7. Juni 1999, vor dem offiziellen Verbot von Falun Gong, hat Jiang Zemin in seiner Rede angekündigt, daß ein „Führungsbüro zum Thema Falun Gong“ einzurichten sei. Leiter sollte der damalige Vizepremier Li

¹⁹ Statistical Distribution of Falun Gong Practitioners Killed in the Persecution, www.clearwisdom.net/emh/special_column/death_distribution.html (28. Mai 2004)

²⁰ Stand der Statistik von Falun Gong vom 15. Mai 2004: Helong Jiang 141, Jilin 105, Shandong 94, Liaoning 90, Hebei 85, Sichuan 52 und Hubei 38.

²¹ Siehe „The Falun Gong Cases“ (Fn. 13).

²² UN-Dok. E/CN.4/2001/73/Add.1 – China; vgl. hierzu grundsätzlich: Robin Munro, Judicial Psychiatry in China And Its Political Abuses, in: Columbia Journal Of Asian Law 14 (2000), S. 103ff.

²³ U.S. House Resolution Nr. 188, einstimmig am 24. Juli 2002 mit 420 Stimmen verabschiedet.

Lanqing und *Luo Gan* der stellvertretende Leiter sein. Das Zentralkomitee, die Ministerien und Kommissionen unterer Staatsorgane, Regierungen der Provinzebene, Autonomie Regionen sowie zentral verwaltete Städte müßten eng mit diesem Führungsbüro kooperieren. Dieses „müßten eng kooperieren“ ist für Chinesen so zu verstehen, daß dieses Führungsbüro ein absolutes Vorrecht über alle anderen vorhandenen Staatsorgane und Stellen im Zentralkomitee der Kommunistischen Partei innehat, es ist einzig gegenüber *Jiang Zemin* verantwortlich.

Das Führungsbüro wurde am 10. Juni 1999 innerhalb der Hierarchie direkt unter dem Zentralkomitee der KP China gegründet, daher der Name „Büro 610“.²⁴ Nach ihrer Errichtung wurden die „Büros 610“ hierarchisch auf allen Regierungsebenen von der Provinz bis zum Dorf, von den Behörden bis zu Universitäten und Unternehmen organisiert. Jede Ebene ist nur ihrem übergeordneten „Büro 610“ gegenüber verantwortlich. Diese und andere Informationen fand man in vielen staatlichen Webseiten der lokalen Regierungen und Universitäten usw. Im Jahr 2003 wurden viele offizielle Webseiten, die über die Aktivitäten des „Büro 610“ berichteten, eingestellt. Viele interne Regierungspapiere ordneten an, daß der Name „Büro 610“ offiziell nicht weiter verwendet werden dürfe.²⁵

Bei der Koordinierung der Strafverfolgungs- sowie Unterdrückungsmaßnahmen gegen Falun Gong spielen die „Büros 610“ eine herausragende Rolle. Sie sind direkt abhängig von Befehlen der zentralen Führung und haben auf dem Gebiet der Bekämpfung von Falun Gong absolute Vorrechte gegenüber allen anderen Ebenen

der Partei, der Justiz und der Exekutive. Die „Büros 610“ sind verantwortlich für die Umsetzung der auf der zentralen Führungsebene beschlossenen Maßnahmen gegenüber einzelnen Falun Gong-Praktizierenden und koordinieren die Behörde für öffentliche Sicherheit, die Staatsanwaltschaft, die Gerichte und die Behörden für Staatssicherheit bei ihren Aktivitäten betreffend Falun Gong, um sie zu erfassen, zu unterbinden und zu verfolgen. Nach Darstellung von Amnesty International vom 3. September 2001 hat das „Büro 610“ ungeschriebene mündliche Instruktionen herausgegeben, die der Polizei und anderen Beamten erlauben, in der Kampagne gegen Falun Gong über den gesetzlichen Rahmen hinaus zu gehen.²⁶

Fraglich ist die Rechtmäßigkeit der „610 Büros“. Zu deren Gründung durch das Zentralkomitee der KP gibt es keinen Beschluß des ständigen Ausschusses des Volkskongresses oder eine Einberufung des Staatsrates. Die chinesische Verfassung sowie die Organisationsverfassung des Staatsrates hat nirgends die Partei oder die untergeordneten Organe ermächtigt, direkt in die exekutive Gewalt der Regierung einzugreifen und sie auszuüben. Die Vorrechte, die das „Büro 610“ gegenüber der Justiz hat, stehen mit Art. 126 sowie Art. 131 der chinesischen Verfassung nicht im Einklang.²⁷

²⁴ *Ian Johnson*, A Blind Eye: China's Rigid Policies On Religion Helped Falun Dafa for Years, in: *The Wall Street Journal* vom 13. Dezember 2000, abrufbar unter: www.pulitzer.org/year/2001/international-reporting/works/index3.html (8. Juni 2004).

²⁵ *World Organisation for the Investigation of the Persecution of Falun Gong (WOIPFG)*, Investigation Report on the "Office 610", upholdjustice.org/English.2/investigation_of_610.htm (28. Mai 2004).

²⁶ *Amnesty International*, Human Rights in China in 2001 – A New Step Backwards, AI Index: ASA 17/28/2001, 3. September 2001, [www.web.amnesty.org/aidoc/aidoc_pdf.nsf/Index/ASA170282001ENGLISH/\\$File/ASA1702801.pdf](http://www.web.amnesty.org/aidoc/aidoc_pdf.nsf/Index/ASA170282001ENGLISH/$File/ASA1702801.pdf) (8. Juni 2004).

²⁷ Verfassung der VR China vom 4. Dezember 1982 in der am 29. März 1993 geänderten Fassung, abrufbar unter: www.chinalaw.cc/lib/general/01.htm (28. Mai 2004). Art. 126: „Die Gerichte üben unabhängig die Rechtsprechung nach dem Gesetz aus und sind von Eingriffen irgendeiner Verwaltungsbehörde, Organisation sowie Einzelperson frei.“ Art. 131: „Die Staatsanwaltschaft übt unabhängig das Anklagerecht nach dem Gesetz aus und ist von Eingriffen irgendeiner Verwaltungsbehörde, Organisation sowie Einzelperson frei.“

III. Materiellrechtliche Beurteilung: Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Der Tatbestand des Völkermordes ist in § 220a des Strafgesetzbuches (StGB) a.F. und § 6 des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB)²⁸ enthalten. Die alte und die neue Fassung des Tatbestandes unterscheiden sich nur unwesentlich voneinander, und die Unterschiede sind für die Beurteilung des Geschehens in China ohne Bedeutung. Sie sind im Lichte des internationalen Völkermordtatbestandes in der Definition des Art. II der Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948,²⁹ Art. 4 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien,³⁰ Art. 4 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda³¹ und Art. 6 des Römischen Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes³² sowie der internationalen Rechtsprechung auszulegen.³³

Das Vorgehen der chinesischen Regierung und Behörden stellt aus folgenden Gründen einen Völkermord an einer religiösen Gruppe dar: Die Falun Gong-Praktizierenden stellen nach den insoweit übereinstimmenden Berichten der verschiedenen Menschenrechtsorganisationen und Presseveröffentlichungen eine in sich geschlossene und charakterisierbare Gruppe dar. Es handelt sich um eine religiöse Gruppe. Dabei ist unerheblich, daß Falun Gong – wie im übrigen viele asiatische Religionen – keine kirchlichen Institutionen und Hierarchien im Sinne beispielsweise

der katholischen Kirche oder der evangelischen Kirchen hat. Denn an der Stabilität der religiösen und spirituellen Gemeinschaft (und Gruppe im Sinne des Völkermordtatbestandes) als solche bestehen keine Zweifel.

Allein in dem oben aufgeführten Sachverhalt sind zahlreiche tatbestandsmäßige Handlungen i.S.d. § 220a StGB, § 6 VStGB begangen worden, und zwar sowohl durch die Tötung von Mitgliedern der Gruppe gemäß § 220a Abs. 1 Nr. 1 StGB, § 6 Abs. 1 Nr. 1 VStGB als auch durch das Zufügen von schweren körperlichen und seelischen Schäden gemäß § 220a Abs. 1 Nr. 2 StGB, § 6 Abs. 1 Nr. 2 VStGB. Insgesamt wurden in den letzten fünf Jahren etwa 960 Falun Gong-Praktizierende getötet und zehntausende körperlich und seelisch schwer geschädigt, indem sie verfolgt und in den Gefängnissen und Arbeitslagern gefoltert und unmenschlich behandelt wurden.

Auf der subjektiven Tatbestandsseite erfordern § 220a StGB a.F., § 6 VStGB, daß die einzelnen Taten in der Absicht begangen wurden, eine Gruppe zu vernichten. Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR) haben übereinstimmend festgestellt, daß die Absicht, eine geschützte Gruppe zu zerstören, aus bestimmten Tatsachen und dem Gesamtkontext abgeleitet werden kann, sofern kein Geständnis des Täters vorliegt.³⁴ Dazu gehört die politische Doktrin, die den tatbestandlichen Handlungen zugrundeliegt³⁵ und die im Falle der Repression durch den ehemaligen Staatspräsidenten *Jiang Zemin* formuliert und durchgesetzt wurde. Die einzelnen Tathandlungen müssen im Rahmen eines erkennbaren Musters ähnlicher Handlungen

²⁸ Vom 26. Juni 2002, BGBl. 2002 I, S. 2254.

²⁹ BGBl. 1954 II, S. 730.

³⁰ Verabschiedet durch Sicherheitsratsresolution 827 (1993) vom 25. Mai 1993 (UN-Dok. S/RES/827) und enthalten in UN-Dok. S/25704 (1993), Annex, abgedruckt in ILM 32 (1993), S. 1163 und 1192.

³¹ Verabschiedet durch Sicherheitsratsresolution 955 (1994) vom 8. November 1994 und enthalten in deren Anhang, UN-Dok. S/RES/955 (1994), Annex, abgedruckt in ILM 33 (1994), S. 1600 und 1602.

³² BGBl. 2000 II, S. 1394.

³³ Vgl. BVerfG, 2 BvR 1290/99, Beschluß vom 12. Dezember 2000, in: NJW 2001, S. 1848ff.

³⁴ Vgl. *Akayesu*-Urteil des ICTR vom 2. September 1998, Case No. ICTR-96-4-T, Nr. 523, abrufbar unter: ictr.org/ENGLISH/cases/Akayesu/judgement/akay001.htm (8. Juni 2004).

³⁵ ICTY, *The Prosecutor ./. Karadzic & Mladic*, Case No. IT-95-18-R61 und IT-95-5-R61, Verhandlungsprotokoll vom 27. Juni 1996, S. 94, www.un.org/icty/transe5&18/960627it.htm (8. Juni 2004); *Akayesu*-Urteil (Fn. 34), Nr. 524.

gen in unterschiedlichen Regionen, die gegen die Gruppe gerichtet sind, begangen werden. Ein weiteres Indiz ist die besondere Grausamkeit der Taten und der Umstand, daß sie bewußt und systematisch ausschließlich gegen die Mitglieder der Gruppe gerichtet sind.³⁶

Die Absicht gemäß § 220a StGB a.F., § 6 VStGB muß nicht notwendigerweise auf die physisch-biologische Vernichtung der Gruppe gerichtet sein, es ist vielmehr schon ausreichend, daß die Zerstörung der Gruppe als soziale Einheit in ihrer Besonderheit und Eigenart und in ihrem Zusammengehörigkeitsgefühl bezweckt ist.³⁷ Das Unmenschliche und gegenüber dem Verbrechen des Mordes besondere Unrechtsmerkmal liegt darin, daß die Täter in dem Opfer nicht mehr den Menschen, sondern nur noch das Mitglied der verfolgten Gruppe sehen.³⁸

Aus dem Kontext und den Umständen der zahlreichen in der Falun Gong Webseite veröffentlichten Einzelfälle ist die Zerstörungsabsicht der Täter zu erkennen. Die einzelnen Taten waren nur gegen Praktizierende gerichtet, die ausschließlich deshalb gefoltert und getötet wurden, weil sie Falun Gong Anhänger sind und solange sie sich nicht davon distanzieren wollten. Sie wurden nicht aufgrund persönlicher Merkmale als Opfer der staatlichen Gewaltmaßnahmen ausgesucht, sondern nur wegen ihrer Zugehörigkeit zu der Gruppe der Falun Gong-Praktizierenden. Damit sind die Taten vielmehr gegen die Gruppe der Falun Gong-Praktizierenden als solche gerichtet als gegen das einzelne Opfer.³⁹

Die Befehlshaber hatten also die Absicht, die gesamte Gruppe der Falun Gong-Praktizierenden zu vernichten und zwar in

erster Linie durch Umerziehung mit Hilfe von Gewalt, aber soweit das nicht möglich ist, auch durch das kurz- und langfristige Inhaftieren und sogar das Töten der unbekehrbaren Falun Gong-Praktizierenden. Die ausführenden Täter handelten im Bewußtsein, daß die ganze Gruppe systematisch zerstört werden soll und daß andere Beteiligte die Taten gegen die anderen Opfer durchführen.⁴⁰ Um es mit *Ambos* auszudrücken: die Täter waren sich bewußt, daß sie als „Beteiligter eines genozidalen Vernichtungsplans, nicht etwa nur als isolierter Einzeltäter, gehandelt“⁴¹ haben. Damit liegt bei beiden Gruppen die erforderliche Vernichtungsabsicht i.S.d. § 220a StGB a.F., § 6 VStGB vor; der Tatbestand ist erfüllt.

In den Fällen mit Tatzeitpunkt nach dem 30. Juni 2002 liegen darüber hinaus verschiedene Tatbestandsvarianten des § 7 VStGB, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, vor. Es dürfte nach den obigen Ausführungen zum Vorgehen der chinesischen Führung kein Zweifel daran bestehen, daß alle Einzeltaten „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung“, so die Voraussetzung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, begangen wurden. Die Repressionskampagne gegen Falun Gong dauert nunmehr bereits 5 Jahre an, Hunderttausende von Personen in zahlreichen Provinzen sind von Mord, Folter und Arbeitslager bedroht.

IV. Begründung der deutschen Strafgewalt

Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 6 StGB alter Fassung galt für die darin aufgezählten Katalogtaten, wie Nr. 1 Völkermord, das Weltrechtsprinzip, unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters, dem Recht des Tatortes und dem Tatort. Bezüglich der Folterstraftaten bestand vor Geltung des Völkerstrafgesetzbuches auf-

³⁶ *Akayesu*-Urteil (Fn. 34), Nr. 523, 730.

³⁷ BVerfG (Fn. 33), S. 1850f.

³⁸ Vgl. BGH, Urteil vom 30. April 1999, in: NStZ 1999, S. 396ff.

³⁹ Vgl. *Akayesu*-Urteil (Fn. 34), Nr. 521; *Musema*-Urteil des ICTR vom 27. Januar 2000, Case No. ICTR-96-13-A, Nr. 165, abrufbar unter: www.ictor.org/ENGLISH/cases/Musema/index.htm (8. Juni 2004).

⁴⁰ Vgl. im Einzelnen zur erforderlichen Absicht: *Kai Ambos*, Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts, 2002, S. 772f.

⁴¹ *Ambos* (Fn. 40), S. 773.

grund der Generalklausel des § 6 Nr. 9 StGB die Auffassung, daß durch das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, jedenfalls nach Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes vom 6. April 1990,⁴² das deutsche Strafrecht gilt.⁴³

Dennoch entwickelte die Rechtsprechung als ungeschriebene Voraussetzung das Erfordernis des sogenannten „legitimierenden inländischen Anknüpfungspunktes“, daß also im Einzelfall – und zwar zur Begründung der deutschen Strafgewalt – ein unmittelbarer Bezug der Strafverfolgung zum Inland bestehen müsse. Angesichts der Vielzahl der im § 6 StGB aufgezählten Taten mag diese Rechtsprechung bei einem Teil der dort aufgezählten Delikte eine gewisse Berechtigung haben. Bezüglich der völkerrechtlichen Straftaten wurde die Rechtsprechung vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches stark kritisiert.⁴⁴ Jedenfalls lehnte die herrschende Auffassung im Schrifttum dieses Erfordernis bei völkerrechtlichen Straftaten ab.⁴⁵ Letztlich wurde diese Rechtsprechung hinsichtlich völkerrechtlicher Straftaten vor allem bei der Beurteilung von Balkankriegsverbrechen relevant. Insoweit ließ es das Bundesverfassungsgericht zuletzt⁴⁶ offen, ob ein zusätzlicher legiti-

zusätzlicher legitimierender inländischer Anknüpfungspunkt überhaupt erforderlich ist. Der Bundesgerichtshof nahm in seinem bereits oben zitierten Urteil⁴⁷ einen unmittelbaren Bezug zur Strafverfolgung im Inland durch den ständigen Aufenthalt des Angeklagten in Deutschland zwar als gegeben an, neigte jedoch dazu, jedenfalls bei § 6 Nr. 9 StGB keinen „über den Wortlaut des § 6 StGB hinaus legitimierenden Anknüpfungspunkt im Einzelfall“⁴⁸ mehr zu verlangen. Durch das Inkrafttreten des deutschen Völkerstrafgesetzbuches und des neuen § 153f Strafprozeßordnung (StPO) hat sich dieses Problem entschärft bzw. von der Begründung der deutschen Strafgewalt in die Bestimmung des staatsanwaltschaftlichen Ermessens verlagert. Diese – erneute eindeutige – gesetzgeberische Wertung, von der Literatur einhellig als „Klarstellung“ und nicht als Novum kommentiert⁴⁹ und Absage an die vom Bundesgerichtshof aufgegebene Rechtsprechung, muß dann im übrigen auch bei der Auslegung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 und § 9 StGB in der Weise berücksichtigt werden, daß ein inländischer Anknüpfungspunkt auch für Altfälle nicht mehr notwendig ist.⁵⁰

Der Wortlaut des § 1 VStGB läßt hinsichtlich der nach dem 30. Juni 2002 verübten Taten keinerlei Zweifel: Das Völkerstrafgesetzbuch gilt für die hier in Rede stehenden Verbrechen des Völkermordes und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit „auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist“. Damit ist die deutsche Strafgewalt für diese Taten unproblematisch begründet.

⁴² BGBl 1990 II, S. 246.

⁴³ Vgl. BGH, Urteil vom 21. Februar 2001, BGHSt 46, S. 292 (297), *Albin Eser*, in: Adolf Schönke (begr. v.)/Horst Schröder (fortg. v.)/Theodor Lenckner/et al., Strafgesetzbuch – Kommentar, 26. Aufl. 2001, § 6 Rn. 11.

⁴⁴ Vgl. *Reinhard Merkel*, Universale Jurisdiktion bei völkerrechtlichen Verbrechen – Zugleich ein Beitrag zur Kritik des § 6 StGB, in: Klaus Lüderssen (Hrsg.), Aufgeklärte Kriminalpolitik und Kampf gegen das Böse?, Bd. 3, 1998, S. 237-271.

⁴⁵ Vgl. vor allem *Albin Eser*, Völkermord und deutsche Strafgewalt. Zum Spannungsverhältnis von Weltrechtsprinzip und legitimierenden Inlandsbezug, in: ders./et al. (Hrsg.), Strafverfahrensrecht in Theorie und Praxis – Festschrift für Lutz Meyer-Goßner zum 65. Geburtstag, 2001, S. 3-31 (3ff.); *Gehard Werle*, Anmerkung (zu BGH, Urteil vom 30. April 1999), in: JZ 1999, S. 1181-1184 (1181-1182); *ders.*, Völkerstrafrecht und geltendes deutsches Strafrecht, in: JZ 2000, S. 755-760.

⁴⁶ BVerfG (Fn. 33), S. 1852f.

⁴⁷ BGH (Fn. 43), S. 306f.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Vgl. Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 14/8524; *Werner Beulke*, in: Peter Rieß (Hrsg.), Löwe-Rosenberg – Strafprozeßordnung – Großkommentar, 25. Aufl., 24. Lieferung – Nachtrag, Mai 2003, § 153c Rn. 1, § 153f Rn. 2.

⁵⁰ *Beulke* (Fn. 49), hält die Frage unter Verweis auf *Zimmermann*, ZRP 2002, S. 97-100, für „ungeklärt“.

Gleichwohl wird es nachfolgend zunächst versucht, unabhängig vom Tatzeitpunkt, die Gesichtspunkte aufzuzählen, die für einen Inlandsbezug sprechen.

1. Wenn man die Verfolgung von Falun Gong-Praktizierenden von 1999 bis 2004 als einen Gesamtkomplex ansieht und diesen als Völkermord gem. § 220 a StGB a.F. bzw. § 6 VStGB beurteilt, sind alle Annexstraf-taten ebenfalls von diesem Komplex umfaßt.⁵¹ Nach Angabe von Falun Gong sind mithin auch deutsche Staatsbürger Opfer der im Rahmen des Völkermordes begangenen Begleitdelikte – jenseits der Bestrafung der einzelnen gegen die Deutschen begangenen Taten gem. § 7 Abs. 1 StGB.⁵²

2. In Deutschland haben zahlreiche Opfer der Repression in China und deren Verwandte Zuflucht gesucht. Im übrigen sind auch in Deutschland lebende Chinesen bzw. Bürger chinesischer Abstammung in China Opfer von Straftaten geworden.

Eine nicht unbeachtliche Zahl der Opfer der Repression in China hat in Deutschland Asyl beantragt. Mehrere Verwaltungsgerichte haben festgestellt, daß den Falun Gong-Praktizierenden in China bei einer Rückkehr eine asylherhebliche Verfolgung drohe. Die Voraussetzungen des § 51 Ausländergesetz lägen vor, insoweit seien Abschiebungshindernisse gegeben. In der zu den verwaltungsgerichtlichen Verfahren⁵³ abgegebenen Stellungnahme des Auswärtigen Amtes heißt es:

„Falun Gong ist verboten. Wer es öffentlich oder auch in Gruppen Gleichgesinnter praktiziert, wird auch in der VR China festgenommen und sofern er sich nicht – aus Sicht der chinesischen Sicherheitsbehörden – glaubwür-

*dig von der Bewegung distanziert, in ein Um-
erziehungslager überstellt.“⁵⁴*

In dem Urteil des obengenannten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wird im übrigen von „bekannt gewordenen Festnahmen und Verfolgungen von Falun Gong Anhängern z.T. mit Todesfolge“⁵⁵ gesprochen.

3. In Deutschland wurden zahlreiche Aktivitäten gegen die Repression gegen Falun Gong-Praktizierende in China entfaltet. Dies betrifft zum einen die Aktivitäten von Menschenrechtsorganisationen. Amnesty International hat sich des Problems der Menschenrechtsverletzungen zum Nachteil von Falun Gong ebenso angenommen wie die Gesellschaft für bedrohte Völker, die anlässlich des Staatsbesuches des damaligen Staatspräsidenten der VR China, *Jiang Zemin*, am 8. April 2002 eine Strafanzeige erstattet hatte.⁵⁶ Darüber hinaus gibt es eine Vertretung der Falun Gong-Praktizierenden in Deutschland, nämlich den Deutschen Falun Dafa Verein e.V. Zudem sind in allen größeren Städten Gruppen von Falun Gong-Praktizierenden aktiv.⁵⁷

Der Deutsche Falun Dafa Verein hat anlässlich des Staatsbesuches von *Jiang Zemin* im April 2002 in zahlreichen deutschen Städten Demonstrationen angemeldet. Dabei kam es in mehreren Städten, u.a. Berlin, Potsdam, Dresden, Meißen, Goslar, zu

⁵¹ Vgl. BGH, Urteil vom 30. April 1999, 3 StR 215/98, in: NSStZ 1999, S. 396-404.

⁵² „Als Gefangener in Peking“, Badische Zeitung vom 20. Februar 2002, veröffentlicht unter: www.minghui.de/articles/200202/1409.html; „Nach 3 Tagen Ungewissheit in einem chinesischem Gefängnis ist Andre Huber zurück in Deutschland“, www.minghui.de/articles/200202/1371.html (28. Mai 2004).

⁵³ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 17. Oktober 2003, Az. 2 K 517/03 MZ.

⁵⁴ Vgl. Auswärtiges Amt, Gz.: 508-516.80/41604, Schreiben vom 11. August 2003; *Amnesty International*, Stellungnahme vom 1. August 2003 an das VG Mainz in Sachen 2 K 517/03 MZ; abrufbar unter: www2.amnesty.de/internet/Gutachte.nsf/425c2f14a274dabdc1256aa4005b3a0a/9f12a2819369ea61c1256d5e0038e6db?OpenDocument (8. Juni 2004).

⁵⁵ VG Mainz (Fn. 53).

⁵⁶ Strafanzeige der Gesellschaft für bedrohte Völker e.V., „Göttingen, gegen den Staatspräsidenten der Volksrepublik China, Jiang Zemin, geboren 17. August 1926 in Yang Zhou (Provinz Jiang Su)“, www.gfbv.de/voelker/asien/jiangzemin.htm (8. Juni 2004).

⁵⁷ Informationen hierzu unter: www.falundafa.de (8. Juni 2004)

Auseinandersetzungen zwischen Falun Gong-Praktizierenden und chinesischen Sicherheitsbeamten. Chinesische Offizielle nahmen Einfluß auf die Ausgestaltung von Demonstrationen (z.B. Bekleidung) und drängten das Berliner Hotel Adlon dazu, dort einquartierten Falun Gong-Praktizierenden die Zimmer zu kündigen, weil *Jiang Zemin* dort ebenfalls residierte. Die von dem Deutschen Falun Dafa Verein sowie einigen Falun Gong-Praktizierenden hiergegen mit nachträglichen Feststellungsklagen eingeleiteten Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland sowie das Land Brandenburg wurden jeweils mit einem Vergleich einvernehmlich beendet. Darin wurde das unerlaubte Betreten der Zimmer im Hotel Adlon durch Beamte des BKA, als Falun Gong-Praktizierende dort wohnten, von dem Richter eindeutig als rechtswidrig bezeichnet.⁵⁸ Bei dem Umzug zum 1000-jährigen Stadtjubiläum im fränkischen Kronach kam es zu längeren öffentlichen publizistischen Auseinandersetzungen, weil Falun Gong mit einer Tanzgruppe an dem Umzug teilgenommen und die chinesische Botschaft dies öffentlich kritisiert hatte.⁵⁹

4. Der Konflikt zwischen den Falun Gong-Praktizierenden und der chinesischen Regierung hat sich im übrigen schon seit längerem auf europäischen und nordamerikanischen Boden ausgedehnt. Falun Gong ist keine rein innerchinesische, sondern zunehmend auch eine internationale Frage geworden. Es kam praktisch bei allen aktuellen Besuchen chinesischer Funktionäre in diversen Staaten zu Protesten und Auseinandersetzungen. In verschiedenen Staaten wurden Klagen oder Strafanzeigen gegen *Jiang Zemin* und andere chinesische Funktionäre eingereicht, die entscheidend an

der Verfolgung von Falun Gong beteiligt sind. Da sich seit einiger Zeit eine Reisetätigkeit dieser Funktionäre in verschiedene Länder entwickelt hat, werden dort nach Möglichkeit auch Strafanzeigen gegen sie gestellt.⁶⁰ Die Spitzenfunktionäre der chinesischen Regierung bis zu Provinzgouverneursebene haben demnach ihre Reisetätigkeit trotz der in zahlreichen anderen Staaten erstatteten Strafanzeigen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren nicht eingestellt.⁶¹

Die chinesische Regierung versucht auch im Ausland, gegen Falun Gong-Praktizierende vorzugehen.

5. Darüber hinaus werden in dem oben genannten Urteil des VG Mainz⁶² aufgrund einer gutachterlichen Äußerung von Prof. Dr. *Weggel*, Institut für Asienkunde, Feststellungen dahingehend getroffen, daß es ein Spitzelsystem in der Bundesrepublik Deutschland mit informellen Mitarbeitern gebe.

6. Die Bundesrepublik Deutschland pflegt äußerst enge wirtschaftliche und politische Beziehungen zur VR China. Deutschland ist der größte europäische Investor in China. Der bilaterale Handel wuchs seit 1972 auf das Fünfzigfache an. Praktisch alle großen deutschen Unternehmen haben in China Produktionsanlagen. Mehr als 13.000 Chinesen studieren derzeit in Deutschland. Im vergangenen Jahr haben mehr als 100.000 chinesische Touristen Deutschland besucht.⁶³

⁵⁸ Siehe die Texte der Vergleiche: www.faluninfo.de/fileadin/media/PDF/GerichtsprtokollBerlin.pdf und www.faluninfo.de/fileadin/media/PDF/GerichtsprtokollPotsdam.pdf (28. Mai 2004).

⁵⁹ „Falun Gong ist keine unmenschliche Sekte“, *Die Neue Presse* vom 13. Juni 2003, wiedergegeben unter: de.clearharmony.net/articles/200306/9818.html

⁶⁰ Siehe oben Fn. 4.

⁶¹ Vgl. den Artikel vom 23. März 2004: „Trotz Strafanzeige wegen Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Chinas Handelsminister besucht Deutschland“, unter: www.faluninfo.de/175.0.html (28. Mai 2004).

⁶² Fn. 53.

⁶³ Siehe „Rau hält Vortrag an der Tsinghua-Universität“, www.china-botschaft.de/ger/56079.html (28. Mai 2004), und vgl. „Deutscher TUI-Konzern will den chinesischen Reisemarkt erobern“, 7. Juli 2002, www.german-foreign-

Zur Förderung der Expansion der deutschen Wirtschaft hat die Bundesregierung gemeinsam mit der chinesischen Staatsführung im November 1999 den „deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialog“ initiiert.⁶⁴ Der Austausch soll sich zunächst auf konkret benannte Rechtsgebiete erstrecken. Dazu gehören das Verwaltungsrecht, das Zivil- und Wirtschaftsrecht, das Arbeits- und Sozialrecht, Regelungen zum Schutz der Rechte der Bürger und zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption. Es ist vereinbart, daß die Themenliste erweitert werden kann, auch auf so wichtige und sensible Fragen wie die der Menschenrechte.⁶⁵

Die vielfältigen Beziehungen zu China, der Dialog, auch der Rechtsstaatsdialog, mögen weitergeführt werden. Doch der Bundesgesetzgeber hat mit der Schaffung des Völkerstrafgesetzbuches die bundesdeutschen Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, Strafverfolgungsmaßnahmen in den Fällen von Menschenrechtsverletzungen einzuleiten, also u.a. bei Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

7. Die deutsche Strafgewalt – für die nach dem 30. Juni 2002 begangenen Taten wegen § 1 VStGB ohnehin gegeben – ist daher auch für die Alttaten begründet, richtigerweise schon wegen des eindeutigen Wortlautes des § 6 StGB und der oben zitierten herrschenden Literaturmeinung dazu. Selbst wenn man der inzwischen scheinbar aufgegebenen älteren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes folgen sollte, kommt man wegen der vielfältigen Inlandsbezüge zur Strafverfolgung in der Bundesrepublik Deutschland zum selben Ergebnis.

policy.com/de/news/article/1026042822.php
(28. Mai 2004).

⁶⁴ Zum Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialog siehe: www.bmj.bund.de/enid/8p.html und www.bundesregierung.de/artikel-,413.61474/Deutsch-chinesischer-Rechtssta.htm (jeweils zuletzt besucht am 8. Juni 2004).

⁶⁵ Vgl. aber *Georg Blume*, Rechtsdialog klammert Todesstrafe aus, in: die tageszeitung vom 18. Mai 2004; fordernd *Otto Graf Lambsdorff*, Auch China muss die Menschenrechte einhalten, in: Die Welt vom 7. Mai 2002.

V. Verfolgungsermessen der Staatsanwaltschaft

Bei Alttaten vor dem 30. Juni 2002 gilt die Vorschrift des § 153c StPO, die der Staatsanwaltschaft prinzipiell ein weites Ermessen einräumt. Dieses Ermessen ist jedoch im vorliegenden Fall einerseits durch das Ausmaß der angezeigten Taten und deren Qualifikation als Völkerstraftaten und durch die hinsichtlich der Völkerrechtsverbrechen eindeutigen gesetzgeberischen Wertungen und politischen Initiativen der Bundesregierung andererseits, die durch eine Nichtaufnahme von Ermittlungen geradezu konterkariert würden, erheblich eingeschränkt. Schließlich reduzieren die oben genannten Gesichtspunkte das staatsanwaltschaftliche Ermessen, so daß ein Absehen von der Verfolgung nach Maßgabe der Vorschrift des § 153c StPO kaum rational begründbar erscheint, es sei denn man räumt den sicherlich fruchtbaren ökonomischen und politischen Beziehungen zur VR China größeren Wert als dem Schutz der Menschenrechte ein.

Nach den obigen Erörterungen sind zwei der Voraussetzungen des § 153f Abs. 1 StPO zumindest teilweise erfüllt, nämlich daß ein Teil der Gesamtstraftaten im Rahmen des Völkermordes gegen deutsche Staatsbürger begangen wurde und nach den obigen Ausführungen zur Reisetätigkeit der chinesischen Staatsfunktionäre auch ein Inlandsaufenthalt der Tatverdächtigen, zumindest soweit sie in der Regierungsspitze tätig sind, durchaus zu erwarten ist, da insoweit eine Durchreise zur Erfüllung der Voraussetzung genügt.

Im übrigen stellt die Regelung des § 153f StPO klar, daß die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung bestimmter Taten absehen kann und insoweit ihr Ermessen im Rahmen des § 153c StPO nach § 153f StPO strukturiert und eingeschränkt ist. Weiterhin ist durch die Verwendung des Wortes insbesondere in Abs. 2 klargestellt, daß auch andere, den Inlandsbezug herstellende Voraussetzungen das Verfolgungsermessen der Staatsanwaltschaft reduzieren. Daher kommen die im vorherigen Ab-

schnitt dargestellten Inlandsbezüge hier zum Tragen. Die Gesetzesbegründung⁶⁶ zu § 153f Abs. 2 StPO macht zudem deutlich, daß die Regel, nämlich die Geltung des Weltrechtsprinzips gemäß § 1 VStGB, nur in den Fällen durchbrochen wird, wo der Inlandsbezug komplett fehlt „und außerdem ein internationaler Strafgerichtshof oder ein unmittelbar betroffener und damit vorrangig zuständiger Staat – im Rahmen eines justiziellen Verfahrens – die Verfolgung der Tat übernommen hat“⁶⁷. Dann sei nach dem Grundsatz der Subsidiarität von der Strafverfolgung in Deutschland abzu- sehen. Das Legalitätsprinzip bleibe aber unberührt, wenn es nur am Inlandsbezug fehle oder nur die Verfolgung im Ausland eingeleitet worden ist. In China werden im Gegenteil Aufklärungsmaßnahmen der Familienangehörigen von Getöteten noch verhindert, indem forensische Untersuchungen nicht durchgeführt werden und zumeist die Leichname verbrannt werden. Justizielle Maßnahmen bleiben vollkommen aus. Oft werden Familienangehörige selbst Opfer von Verfolgungsmaßnahmen, wenn sie das Vorgehen der chinesischen Behörden denunzieren.

Damit gilt das Weltrechtsprinzip, dessen Ziel, die Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, zu fördern ist. Denn, wie in der Gesetzesbegründung zu Recht ausgeführt wird: Selbst wenn „die Tat keinen Inlandsbezug auf[weist], aber noch keine vorrangige Jurisdiktion mit Ermittlungen begonnen hat, so verlangt das Legalitätsprinzip im Zusammenhang mit dem Weltrechtsgrundsatz, dass die deutschen Strafverfolgungsbehörden jedenfalls die ihnen möglichen Ermittlungsanstrengungen unternehmen, um eine spätere Strafverfolgung (sei es in Deutschland oder im Ausland) vorzubereiten. [...]“⁶⁸.

Die beiden wesentlichen Gesichtspunkte, die für eine Einstellung sprechen könn-

ten,⁶⁹ nämlich bereits angelaufene Strafverfolgungstätigkeiten eines vorrangig berufenen Staates oder einer internationalen Behörde und völlige Inhaltsferne der Fälle, sind beim hiesigen Fallgeschehen nicht gegeben. Für eine Einstellung des Verfahrens nach § 153f StPO ist daher kein Raum.

VI. Fazit

Zusammenfassend möchte ich aus einem Artikel eines ehemaligen Gewissensgefangenen der VR China, Herrn *Lu Bei*, zitieren, der in dem wöchentlich erscheinenden Newsletter der durch den chinesischen Menschenrechtler *Wei Jingsheng* gegründeten „Wei Jingsheng Foundation“⁷⁰ im März dieses Jahres unter dem Titel „Wie lange wird es die Erziehung durch Arbeit noch geben? – Ein Überlebender erzählt“ erschienen ist:

„In meiner Anstalt gab es 120 Falun Gong-Anhänger. Einzeln wurden sie in kleine Zellen eingeschlossen und von je vier oder fünf Beamten überwacht, die sie dazu zwangen, Geständnisse und Versprechen niederzuschreiben. Wenn sie sich weigerten, wurden sie geschlagen, die Nahrung wurde ihnen vorenthalten und man ließ sie nicht schlafen. Den Falun Gong-Anhängern, die sich weigerten das Verlangte aufzuschreiben, erging es wirklich miserabel – sie wurden für mehrere Monate ans Bett gefesselt. Dies ist das wahre Bild von ‚Erziehung durch Arbeit‘! [...]“

‚Erziehung durch Arbeit‘ führte zur Unterdrückung von Millionen und Abermillionen von Menschen, angefangen mit der ‚Anti-Rechten-Bewegung‘ in den Fünfzigern bis zum ‚Großen Sprung nach vorn‘, den ‚Volkskommunen‘, der ‚Lin & Kong-Kritik‘, der Tian-Anmen-Tragödie vom 4. Juni 1989 ‚Ablehnung der Rechten‘, dem ‚Abschneiden der kapitalistischen Zöpfe‘, den ‚Antiliberalisten der Bour-

⁶⁶ Bundestagsdrucksache 14/8524, S. 38.

⁶⁷ Ebenda.

⁶⁸ Ebenda.

⁶⁹ Vgl. *Beulke* (Fn. 49), § 153f Rn. 41.

⁷⁰ Information hierüber unter: www.weiijingsheng.org (28. Mai 2004).

geoisie' und schließlich der ,Unterdrückung von Falun Gong'. [...]“⁷¹

Die Verfolgung von Falun Gong ist eine systematisch angelegte Kampagne, die sowohl gegen internationales als auch gegen chinesisches Recht verstößt. Wünschenswert wäre die juristische Aufarbeitung der Folter- und Todesfälle in China selbst.

Doch trotz des ‚deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs‘ ist China noch weit von rechtsstaatlichen Zuständen entfernt. Nach wie vor werden Zeugen der Verbrechen und Familienangehörige bedroht und sind oft genug selbst Opfer von Verfolgung. Die gerichtliche Aufklärung der von Staatsfunktionären begangenen Verbrechen, selbst die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen ist derzeit in China unmöglich.

In Deutschland ist die rechtliche Situation für Opfer von Menschenrechtsverletzungen spätestens mit der Einführung des Völkerstrafgesetzbuches zum 30. Juni 2002 günstig. Allerdings gibt es mit dem Gesetz noch nicht viele Erfahrungen, so daß die Praxis erweisen wird, ob der Schrift und dem Wort die Tat, also die konkrete Strafverfolgungstätigkeit folgen wird. Die Strafanzeige vom 21. November 2003 wegen der Verfolgung von Falun Gong-Praktizierenden ist als der erste ernstgemeinte Versuch seit der Einführung des Gesetzes im Sommer 2002 anzusehen, Ermittlungen gegen Menschenrechtsverletzer in Deutschland zu initiieren.

Zwar können in Deutschland Hauptverhandlungen vor Strafgerichten nicht in Abwesenheit der Angeklagten durchgeführt werden und ist es fraglich, ob eine der angezeigten Personen in allernächster Zeit Deutschland besuchen wird. Aber aufgrund seiner Vorreiterrolle bei der Durchsetzung des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag, haben die deutschen Strafverfolgungsbehörden zumindest die Verpflichtung, die zur Anzeige

gebrachten Sachverhalte so weit wie möglich aufzuklären.

Deutsche Ermittlungen könnten schließlich die Strafverfolgungsbehörden anderer Staaten ermutigen, eigene Nachforschungen anzustellen und die Ergebnisse zu sammeln, um möglicherweise in Zukunft in China – dem dafür sicherlich angemessensten Ort – Strafverfahren gegen die Menschenrechtsverletzer zu initiieren.

Es entspricht dem Willen des deutschen Gesetzgebers, die universelle Gültigkeit der Menschenrechte für andere Völker auch durchzusetzen, indem die Straftäter in Deutschland vor Gericht gestellt werden können.

⁷¹ Lu Bei, Wie lange wird es noch die „Erziehungsdurch-Arbeit“ geben?, abrufbar unter: www.weiijingsheng.org (28. Mai 2004).

Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2003 - Teil II¹

Sebastian Schulz

Die Prüfung von Mitteilungen – im folgenden als Individualbeschwerden bezeichnet – ist neben dem Staatenberichtsverfahren die zweite wichtige Säule, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte² zu überwachen.³ Das Individualbeschwerdeverfahren ist in einem dem Pakt beigefügten Fakultativprotokoll⁴ verankert. Wie bereits der Name sagt, ist nur gegen diejenigen Vertragsstaaten eine Beschwerde möglich, die sich freiwillig dem Verfahren unterworfen haben.⁵

Aufgrund des Fakultativprotokolls besitzt der Ausschuß die Zuständigkeit, Individualbeschwerden einzelner Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, ob das gerügte Verhalten eine Verletzung der im Pakt gewährleisteten Rechte durch einen Vertragsstaat darstellt.

Seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls und der Aufnahme seiner Tätigkeit im Jah-

re 1977 hat der Ausschuß bis Mai 2004 418 Begründetheitsentscheidungen gefällt.⁶

Im Jahre 2003 fällte der Ausschuß insgesamt 64 Entscheidungen⁷ im Individualbeschwerdeverfahren. In der 77. Session befaßte er sich mit 21, in der 78. mit 30 und in der 79. mit 13 Beschwerden.

Die meisten Beschwerden waren gegen die Vertragsstaaten Spanien (8), Australien (7) – wie schon in der vergangenen Sitzungsperiode im Jahr 2002 – und die Philippinen (5) gerichtet.

Allgemein konnte der Ausschuß – wie schon in den Vorjahren – eine Zunahme der Anzahl von eingereichten Individualbeschwerden feststellen. Am Ende der 80. Sitzung waren insgesamt 276 Individualbeschwerden anhängig – mehr als je zuvor.

Der Ausschuß nimmt bei jeder eingereichten Mitteilung gesondert zu Fragen der Zulässigkeit und Anwendbarkeit des Pakts Stellung, wengleich eine abgesonderte Entscheidung nur im Ausnahmefall erfolgen soll.⁸ Diese Zulässigkeitsentscheidungen werden als Decisions (Entscheidungen) bezeichnet⁹, wobei auf zulässige Be-

¹ Teil I (Staatenberichtsverfahren), siehe MRM 2004, S. 18-36.

² Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1534, folgend kurz Pakt oder IPbpR. Alle nicht anders bezeichneten Artikel sind solche des IPbpR.

³ Siehe einführend zu den Aufgaben des Menschenrechtsausschusses *Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther/Norman Weiß*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, 2. Aufl. 2004, S. 63-66, m.w.N.

⁴ Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1992 II, S. 1246, im folgenden als FP bezeichnet. Instrukтив zum Individualbeschwerdeverfahren nach dem FP *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis, 2004, S. 30ff.

⁵ Siehe Art. 1 FP; das Fakultativprotokoll findet auf 104 Vertragsstaaten von insgesamt 152 Vertragsstaaten des Paktes Anwendung (Stand Juni 2004).

⁶ Die Statistik des Menschenrechtsausschusses (Stand Mai 2004) liest sich wie folgt: Bislang wurden insgesamt 1279 Beschwerden registriert. Der Ausschuß hat in 452 Fällen Begründetheitsentscheidungen gefällt, in denen er 349 Mal eine Verletzung des Paktes und in 103 Fällen keine Verletzung des Paktes feststellte. 362 Beschwerden waren nicht zulässig und 178 wurden gestrichen. 11 Beschwerden wurden für zulässig erklärt und sind noch auf die Begründetheit zu untersuchen, 276 Beschwerden sind noch vollumfänglich zu untersuchen.

⁷ In 23 von 64 Fällen ließen sich die Beschwerdeführer nicht von einem Rechtsbeistand vertreten.

⁸ Vgl. *Schäfer* (Fn. 4), S. 44.

⁹ Gemäß Art. 3 und 4 Abs. 1 des FP.

schwerden, die vorab auf ihre Zulässigkeit hin geprüft wurden, i.d.R. keine gesonderte Decision ergeht, sondern diese zusammen mit der Begründetheitsentscheidung publiziert wird.¹⁰

Wird eine Beschwerde als unzulässig abgewiesen, so ist die Prüfung durch den Ausschuss endgültig abgeschlossen.

Eine zulässige Beschwerde wird im Fall der getrennten Entscheidung in einer der folgenden Sitzungen auf die Begründetheit geprüft. Die Entscheidungen über die Begründetheit ergehen als Views (Auffassungen).¹¹

Die die Prüfung einer Individualbeschwerde abschließenden Entscheidungen verfaßt der Ausschuss in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil, also mit Rubrum, Tatbestand, Verfahrensgeschichte und Entscheidungsgründen. In voller Länge und grundsätzlich mit Angabe der Identität der Beschwerdeführer und des beklagten Vertragsstaates werden die Entscheidungen im Jahresbericht des Ausschusses veröffentlicht.¹²

Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses über Individualbeschwerden rechtlich nicht bindend, sie sind dennoch weder rechtlich bedeutungslos noch wirkungslos.¹³ Die Autorität des Ausschusses und die Sorge um das Ansehen in der Staatengemeinschaft veranlassen die beklagten Staaten, sich in vielen Fällen einer Entscheidung zu unterwerfen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß grundsätzliche Änderungen hin zu paktkonformen Zuständen vielfach nur

zögerlich in Angriff genommen werden und Vertragsstaaten vereinzelt das FP aufgekündigt haben.¹⁴

Überdies sind die Entscheidungen des Ausschusses neben den von ihm verabschiedeten General Comments¹⁵ wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Pakts. Den Entscheidungen können auch allgemeine Hinweise für die Staaten im Staatenberichtsverfahren entnommen werden. Einzelpersonen schließlich können daraus Schlüsse auf die Erfolgsaussichten von Beschwerden ziehen, zumal die Fülle ähnlich gelagerter Fälle dem Ausschuss immer wieder die Möglichkeit bietet, auf seine Rechtsprechung hinzuweisen und diese zu bestätigen.

Im folgenden sollen einzelne Entscheidungen, die neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Ausschusses aufweisen oder diese fortführen, in Auszügen wiedergegeben werden:

I. Zulässigkeitsprüfung von Individualbeschwerden

Der Ausschuss erklärte insgesamt 30 Individualbeschwerden und damit knapp die Hälfte für unzulässig.¹⁶

Im allgemeinen ist festzuhalten, daß die weit überwiegende Anzahl der unzulässigen Beschwerden an dem Mangel leiden, daß sie schon im Hinblick auf die Zulässigkeit nicht hinreichend substantiiert¹⁷ oder

¹⁰ Siehe z.B. den Fall *Sarma ./. Sri Lanka*, (Fn. 33) oder *Randolph ./. Togo*, Nr. 910/2000, Auffassung vom 27. Oktober 2003, UN-Dok. CCPR/C/79/D/910/2000.

¹¹ Gemäß Art. 5 Abs. 4 des FP.

¹² Grundsätzlich werden die Entscheidungen aber auch einzeln veröffentlicht und sind auf der Homepage des UN-Hochkommissars für Menschenrechte im Internet abrufbar unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf (zuletzt besucht am 9. Juni 2004).

¹³ Hierzu *Schäfer* (Fn. 4), S. 19ff., m.w.N.

¹⁴ So z.B. Jamaika mit Wirkung zum 23. Januar 1998 oder Trinidad und Tobago mit Wirkung zum 27. Juni 2002, vgl. überdies *Claudia Mahler*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2002 – Teil II, in: MRM 2003, S. 84.

¹⁵ Eine Zusammenschau aller General Comments findet sich in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.6.

¹⁶ Damit liegt hier das Verhältnis von unzulässigen und zulässigen Beschwerden im sonst üblichen Rahmen, vgl. *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary, Art. 3 First OP, Rn. 9.

¹⁷ Beispielhaft die Entscheidung *A.J. v. G. ./. Niederlande*, Nr. 1142/2002, vom 27. März 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1142/2002, Nr. 5.3ff.

glaubhaft gemacht sind oder erst gar keinen Sachverhalt vortragen, der eine Paktverletzung impliziert¹⁸.

Mehrere Beschwerden wurden für unzulässig erklärt, weil die Beschwerdeführer nicht den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft hatten.¹⁹ So auch die Tatsachensituation im Fall *Young ./. Australien*²⁰. Der Beschwerdeführer argumentierte aber, daß das ihn diskriminierende Ergebnis der noch möglichen Rechtsbehelfe aufgrund der konkreten Rechtslage vorgezeichnet sei und seinem Begehren auf dieser Grundlage nicht abgeholfen werden könne.²¹ Entgegen der Ansicht des Vertragsstaates, dem sei keineswegs so, die Rechtslage sei auf die Weise ergebnisoffen, daß der Beschwerdeführer nicht zwangsläufig diskriminiert werde, entschied die Mehrheit der Ausschußmitglieder, daß die Beschwerde gleichwohl zulässig sei.²² Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, daß der Rechtsweg bei fehlenden Erfolgsaussichten nicht zu Ende ausgeschöpft werden müsse.²³ Vorliegend sei die Rechtslage, was auch der Vertragsstaat nicht bestreite, dergestalt, daß der Beschwerdeführer unter keinen Umständen

eine für ihn günstige, nichtdiskriminierende Abhilfeentscheidung erreichen könne.

Wie nachfolgend eingehender zu besprechen sein wird²⁴, hatte der Ausschuß im Fall *Yong-Joo Kang ./. Südkorea* Gelegenheit, sich mit seiner kontrovers diskutierten Rechtsprechung zur Präklusion *ratione temporis* auseinanderzusetzen. Er hat sich vorliegend dafür entschieden, an dieser Rechtsprechung festzuhalten.

Auch im Fall *Kurowski ./. Polen*²⁵ hatte der Ausschuß über diese Frage und außerdem darüber zu entscheiden, ob der Beschwerdeführer, ein ehemaliger polnischer Milizionär, durch die Entscheidung des Vertragsstaates, ihn nicht in den Polizeidienst zu übernehmen, in seinen Paktrechten verletzt wurde. Diese Entscheidung, die aufgrund der fehlenden Eignung des Beschwerdeführers für den Polizeidienst getroffen wurde, erging am 22. Juli 1990 und damit noch vor Inkrafttreten des FP im Vertragsstaat am 7. Februar 1992. Der Beschwerdeführer, der sich der *ratione temporis*-Rechtsprechung des Ausschusses offenbar bewußt war, verwies darauf, daß Polen bereits 1977 Vertragsstaat des Pakts geworden sei und der Pakt damit seitdem innerstaatliche Geltung beansprucht.

Dennoch erklärte der Ausschuß, daß die Beschwerde im Lichte seiner diesbezüglichen ständigen Rechtsprechung unzulässig und eine fortdauernde oder fortgesetzte Paktverletzung, die nach Inkrafttreten des FP Wirkung entfalte, nicht erkennbar sei. Diese Entscheidung verwundert vorliegend aber deshalb, weil der Ausschuß quasi obiter dictu zugleich entschied, daß er keine Umstände erkennen könne, die eine Paktverletzung nahe legen.²⁶

¹⁸ Bspw. die Entscheidung *Romanov ./. Ukraine*, Nr. 842/1998, vom 30. Oktober 2003, UN-Dok. CCPR/C/79/D/842/1998, Nr. 6.4.

¹⁹ Bspw. Entscheidungen *Baroy ./. Philippinen*, Nr. 1045/2002, vom 31. Oktober 2003, UN-Dok. CCPR/C/79/D/1045/2002 und *Dixit ./. Australien*, Nr. 978/2001, vom 28. März 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/978/2001.

²⁰ Siehe unten S. 177 und Fn. 65.

²¹ Zu den Voraussetzungen dieser möglichen Argumentation siehe *Schäfer* (Fn. 4), S. 96, m.w.N. zur die Rechtsprechung des Ausschusses.

²² Siehe Fn. 65, Nr. 9.4. Die Ausschussmitglieder *Wedgwood* und *DePasquale* waren in ihrem abweichenden Votum der Ansicht, daß nichts dafür spreche, daß die Ausschöpfung des Rechtswegs vergeblich gewesen wäre. Beschwerdeführer sollten an ihrer Pflicht festgehalten werden, den innerstaatlichen Rechtsweg voll auszuschöpfen, bevor über die Begründetheit einer Beschwerde beraten und entschieden wird.

²³ Hierzu auch *Schäfer* (Fn. 4), S. 96, Fn. 663.

²⁴ Siehe unten S. 173.

²⁵ Entscheidung vom 18. März 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/872/1999.

²⁶ Nach hier vertretener Ansicht dürfte es sich bei dieser Beschwerde um eine solche handeln die offensichtlich unbegründet ist, weil der Beschwerdeführer keine vernünftigen Tatsachen vortragen kann, die *prima facie* eine Paktverletzung implizieren. Zum *prima facie*-Kriterium siehe *Schäfer* (Fn. 4), S. 71. Allerdings wird hier

In der Entscheidung über die Beschwerde des Richters *Estevill ./. Spanien*²⁷ gelangte der Ausschuß zu dem Urteil, daß diese wegen Mißbrauchs des Beschwerderechts gemäß Art. 3 FP unzulässig sei. Der Beschwerdeführer war im Rahmen eines gegen ihn geführten Strafverfahrens vom Obersten Gerichtshof Spaniens für sechs Jahre vom Dienst suspendiert worden. Der Beschwerdeführer hatte, obwohl gegen Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs kein weiteres Rechtsmittel möglich ist, eine Entscheidung durch den Obersten Gerichtshof selbst betrieben und eine Entscheidung seines Falles durch ein anderes Gericht abgelehnt. Der Ausschuß entschied daher, daß der Beschwerdeführer sich selbst des Instanzenzugs und damit des effektiven Rechtsschutzes begeben habe und seine Anrufung daher rechtsmißbräuchlich sei (*venire contra factum proprium*-Grundsatz).²⁸

II. Materielle Prüfung der Individualbeschwerden

Der Ausschuß prüfte insgesamt 34 Individualbeschwerden auf ihre Begründetheit. Eine Auswahl von interessanten Entscheidungen soll im folgenden dargestellt werden.

Recht auf Leben (Art. 6)

Eine begrüßenswerte Änderung seiner Rechtsprechung zu Art. 6 hat der Ausschuß im Fall *Judge ./. Kanada*²⁹ vollzogen. In die-

sem Fall hatte Kanada, das selbst die Todesstrafe abgeschafft hat, am Tage der Beschwerdeeinlegung den in den USA zum Tode verurteilten Beschwerdeführer in die USA abgeschoben ohne sicherzustellen, daß die Todesstrafe nicht vollstreckt wird und damit unter anderem dessen Recht auf Leben verletzt. Bisher hatte der Ausschuß Art. 6 bei vergleichbaren Sachverhalten so ausgelegt, daß der betreffende Vertragsstaat keine Paktrechte verletzt, wenn er Personen in Staaten abschiebt, in denen diesen die Todesstrafe droht oder die Todesstrafe bereits verhängt wurde oder in den betreffenden Fällen keine Zusicherung einholt, daß die Todesstrafe nicht verhängt oder vollstreckt wird.³⁰

Folterverbot (Art. 7)

Die Beschwerdeführerin im Fall *Bondarenko ./. Weißrussland*³¹ macht den Vertragsstaat dafür verantwortlich, daß ihr Sohn hingerichtet wurde, obwohl es Hinweise dafür gab, daß er zu Unrecht zum Tode verurteilt wurde. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Anlässlich eines Einbruchdiebstahls, den der Sohn der Beschwerdeführerin zusammen mit einem Komplizen ausführte, stach der Sohn mit einem Taschenmesser zweimal in den Hals eines männlichen Hausbewohners, um sich seiner Entdeckung zu entziehen. Nach dem er von seinem Opfer abgelassen hatte, stach sein Komplize mehrmals mit einem Messer auf Hals und Körper desselben Opfers ein. Als eine weitere Hausbewohnerin die Männer

nicht übersehen, daß der Ausschuß eine Beschwerde, im Gegensatz zum EGMR, nicht als unzulässig abweisen darf, weil sie „manifestly ill-founded“ ist, vgl. *Nowak* (Fn. 16), Art. 2 First OP, Rn. 20 und Art. 3 First OP, Rn. 8, jew. m.w.N.

²⁷ Entscheidung vom 25. März 2003, Nr. 1004/2001, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1004/2001.

²⁸ Der Beschwerdeführer hatte bereits den EGMR mit einer Klage in derselben Sache angegangen, die dieser als offensichtlich unbegründet abwies. Der Ausschuß brauchte über diese Tatsache als Unzulässigkeitskriterium nicht mehr zu entscheiden.

²⁹ Auffassung vom 5. August 2003, Nr. 829/1998, UN-Dok. CCPR/C/78/D/829/1998.

³⁰ An dieser Stelle soll auf den Fall *Judge ./. Kanada* nicht weiter eingegangen werden, stattdessen wird verwiesen auf die ausführliche Besprechung von *Schäfer*, Der Fall *Judge* - Menschenrechtsausschuß ändert seine Rechtsprechung zu Art. 6 IPbPR, in: MRM 2004, S. 58-62.

³¹ Auffassung vom 3. April 2003, Nr. 886/1999, UN-Dok. CCPR/C/77/D/886/1999. Die Beschwerde wurde von Frau *Schedko* im eigenen Namen und im Namen ihres verstorbenen Sohnes, *Bondarenko*, eingelegt, gleichwohl wird in UN-Dok. A/58/40 Vol. II (2003) die Bezeichnung „*Bondarenko vs. Belarus*“ gebraucht. Aus Gründen der Klarheit wird dem hier daher gefolgt.

dabei entdeckte, wurde auch sie durch den Komplizen umgebracht.

Im Strafverfahren gegen den Sohn der Beschwerdeführerin und dessen Komplizen, wurde der Sohn zum Tode verurteilt, weil sein Komplize ihn belastete, er sei der Mörder des männlichen Opfers. Eine Obduktion des Opfers hatte ergeben, daß es unter anderem aufgrund multipler Verletzungen am ganzen Körper und massiven Blutverlusts verstorben sei.

Nach deren erstinstanzlichen Verurteilung gestand der Komplize des Sohnes, diesen zu Unrecht beschuldigt zu haben und offenbarte das Versteck der von ihm benutzten Tatwaffe. Aufgrund dieser neuen Tatsachen versuchte die Beschwerdeführerin vergeblich die Wiederaufnahme des Strafprozesses gegen ihren Sohn zu erreichen. Der Präsident des Obersten Gerichtshofs teilte ihr diesbezüglich mit, daß das Auffinden der Tatwaffe keinen Beweis dafür ablege, daß ihr Sohn an dem Mord unschuldig sei. Mit Datum vom 11. Januar 1999 richtete die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde an den Ausschuß. Wahrscheinlich im Juli 1999 wurde der Sohn der Beschwerdeführerin exekutiert, obwohl dem Vertragsstaat bekannt war, daß die Beschwerdeführerin eine Beschwerde nach dem FP beabsichtigte. Bis heute hat die Beschwerdeführerin weder Kenntnis über das genaue Hinrichtungsdatum und den Hinrichtungsort noch über den Ort der Bestattung des Sohnes.

In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin gerügte Verletzung des FP führt der Ausschuß aus, daß er dem nicht folgen kann, weil die erste Beschwerdeentscheidung die sich mit diesem speziellen Problem – Hinrichtung trotz Beschwerdeinlegung – beschäftigt, erst nach der Exekution des Sohnes der Beschwerdeführerin veröffentlicht wurde.³²

Während der Ausschuß hinsichtlich der Verletzung von Art. 6 nicht in die Begründetheitsprüfung eintritt, weil der Vortrag der Beschwerdeführerin nicht indiziere,

daß der Oberste Gerichtshof willkürlich Tatsachen nicht beachtet oder Beweise nicht erhoben hat, ist der Ausschuß allerdings der Meinung, daß der dargelegte Sachverhalt eine Verletzung von Art. 7 offenbart. Denn die Beschwerdeführerin, als Mutter eines hingerichteten Straftäters, erleide besondere Qualen und emotionalen Streß, weil sie vom Vertragsstaat im Unklaren über die Umstände der Tat, des Todes und des Verbleibs der Leiche des Sohnes gelassen worden sei. Der Vertragsstaat bestrafe auf diese Weise gezielt die betroffenen Familien und schüchtere sie ein. Dies stelle in seiner Gesamtheit eine von Art. 7 untersagte unmenschliche Behandlung der Beschwerdeführerin dar. Der Vertragsstaat habe der Beschwerdeführerin die Grabstelle des Sohnes zu bezeichnen und ihr eine Entschädigung für das erlittene Leid zu gewähren.

Recht auf Freiheit der Person (Art. 9)

In einem weiteren interessanten Fall³³ wurde der Beschwerdeführer gemeinsam mit seinem Sohn durch Armeeingehörige verschleppt. Während der Beschwerdeführer noch am gleichen Tag, am 23. Juni 1990, entlassen wurde und sowohl die Polizei als auch Menschenrechtsgruppen und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) von dem Zwischenfall informierte, wurde sein Sohn, verdächtig Mitglied in einer tamilischen Separatistenorganisation³⁴ zu sein, weiter festgehalten. Über das Schicksal seines Sohnes im Unklaren – seiner Ehefrau wurde mitgeteilt, ihr Sohn sei tot, er selbst sah ihn danach noch lebend – ließ der Beschwerdeführer nahezu nichts unversucht, Anhaltspunkte über den Verbleib und den Zustand seines Sohnes in Erfahrung zu bringen und die Freilassung seines Sohnes zu fordern. Zuletzt bat er unter dem 30. März 1999 den Präsidenten vergeblich um eine vorbehaltlose Aufklä-

³² Vgl. ebd. Anm. 10.

³³ *Sarma et al. ./ Sri Lanka*, Auffassung vom 16. Juli 2003, Nr. 950/2000, UN-Dok. CCPR/C/78/D/950/2000.

³⁴ „Befreiungstiger von Tamil Eelam“ (LTTE).

rung des Falles und um Entlassung seines Sohnes.

Der Vertragsstaat hält die Beschwerde für unzulässig *ratione temporis*,³⁵ überdies habe der Beschwerdeführer weder vorgetragen, daß er die ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe voll ausgeschöpft habe noch daß diese ergebnislos sein würden.³⁶

Der Ausschuß, der getrennt über die Zulässigkeit³⁷ und Begründetheit der Beschwerde entschied, ist hingegen der Ansicht, daß die Beschwerde zulässig ist.

Die Begründetheit betreffend läßt sich der Vertragsstaat dahingehend ein, daß der Fall vom Generalstaatsanwalt untersucht wurde. Diese Ermittlungen hätten u.a. ergeben, daß einzelne Militäranghörige für die Verschleppung des Sohnes allein verantwortlich seien, sich aber keine Anhaltspunkte offenbarten, wo sich der Sohn befinde oder ob er noch am Leben sei. Der Vertragsstaat behauptet weiter, er sei für das Verschwinden des Sohnes nicht verantwortlich, vielmehr sei dies den betreffenden, seiner Kontrolle entzogenen Militäranghörigen zuzurechnen.

In seiner Begründetheitsentscheidung weist der Ausschuß darauf hin, daß dieses Vorbringen irrelevant und der Vertragsstaat für die Umstände des Verschwindens verantwortlich sei. Unter Hinweis auf die in Art. 7 Abs. 2 lit. i des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs³⁸ enthaltene Definition von „zwangsweisem Verschwindenlassen“ und die Tatsache,

daß der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt unter diese Definition subsumierbar ist, stellt der Ausschuß eine Verletzung von Art. 9 fest. Er führt dazu aus, daß sowohl die vom Vertragsstaat unbestrittene Verschleppung als auch der fortgesetzte Gewahrsam rechtswidrig waren und einen derart schweren Eingriff in die von Art. 9 garantierten Rechte darstellen, daß dieser unter keinen Umständen zu rechtfertigen ist.

Des weiteren offenbart der Sachverhalt die Verletzung von Art. 7. Mit Rücksicht auf den Beschwerdeführer, der nach den Worten des Ausschusses die Hoffnung, seinen Sohn lebend wieder zu sehen, noch nicht aufgegeben hat, spricht er eine Verletzung von Art. 6 nicht aus, zumal die Verpflichtungen, die für den Vertragsstaat aus den Paktverletzungen erwachsen, davon unberührt bleiben.³⁹

Recht inhaftierter Personen auf menschenwürdige Behandlung (Art. 10)

Bemerkenswert ist auch die Entscheidung des Ausschusses im Fall *Yong-Joo Kang ./. Südkorea*⁴⁰. Der Beschwerdeführer war in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts Gegner des Militärregimes in Südkorea und unterhielt Kontakte nach Nordkorea. 1985 wurde er ohne Haftbefehl inhaftiert, unter Anwendung von Folter verhört und so zu einem Geständnis gezwungen. 1986 verurteilte ihn das Bezirksgericht in Seoul wegen Spionage und Verschwörung zu lebenslanger Haft, wobei das Gericht die Verurteilung im Wesentlichen auf die durch Folter erlangten geständigen Einlassungen des Beschwerdeführers stützte. Erst im Jahre 1999 wurde er infolge einer Generalamnestie aus der Haft entlassen.⁴¹ In den insgesamt dreizehn Jahren der Verbüßung der Freiheitsstrafe wurde der Be-

³⁵ Inkrafttreten des IPbpR am 11. Juni 1980, des FP am 3. Oktober 1997.

³⁶ Siehe Fn. 33, Nr. 4.1ff. Nach Auffassung des Vertragsstaats wären in Frage gekommen: ein „*writ of habeas-corpus*“ (Antrag auf Haftprüfung) oder ein „*writ of mandamus*“ (gerichtliche Verfügung zur Vornahme oder Unterlassung einer Handlung) zum Berufungsgericht (*Court of Appeal*) oder eine Beschwerde nach der Strafprozessordnung zum Amtsgericht (*Magistrate's Court*).

³⁷ Über die Zulässigkeit wurde in der 74. Ausschusssitzung beraten, vgl. (Fn. 33), § 6.1.

³⁸ Vom 17. Juli 1998, BGBl. 2000 II, S. 1393.

³⁹ Siehe dazu Fn. 33, Nr. 11.

⁴⁰ Auffassung vom 15. Juli 2003, Nr. 878/1999, UN-Dok. CCPR/C/78/D/878/1999.

⁴¹ Zeitlich nach Registrierung seiner Beschwerde am 27. Mai 1998.

schwerdeführer in Einzelhaft gehalten. Darüber hinaus versuchte der Vertragsstaat vergeblich, den Beschwerdeführer im Rahmen eines ideologischen Umerziehungsprogramms⁴² von der offiziellen Weltanschauung des Militärregimes zu überzeugen.⁴³

Der Autor fühlt sich in seinen Rechten aus Art. 10 Abs. 1 und 3, 18 Abs. 1 und 2, 19 Abs. 1 und 26 verletzt und begehrt überdies die sofortige, unbedingte Haftentlassung⁴⁴, die gerichtliche Wiederaufnahme seines Falles und eine angemessene Entschädigung.

Der Vertragsstaat ist demgegenüber der Auffassung, daß die Beschwerde unzulässig ist. So sei aufgrund der Amnestie des Beschwerdeführers und seiner Haftentlassung Erledigung eingetreten. Außerdem können die vom Beschwerdeführer nach

⁴² „Ideology conversion system“.

⁴³ Teil des so bis Juni 1998 im südkoreanischen Strafvollzugsrecht verankerten Zwangsprogramms war es, inhaftierte Oppositionelle einer „Gehirnwäsche“ zu unterziehen und ihnen – für den „Erfolgsfall“ – Hafterleichterungen zu versprechen. Bei dem Beschwerdeführer zeigte diese Behandlung keinen Erfolg und er wurde daher besonders hart behandelt, Fn. 40, Nr. 2.5 und 7.2. Nunmehr ist das Programm, worauf der Vertragsstaat in seiner Beschwerdeerwiderng hinweist, Fn. 40, Nr. 4.2f., abgeschafft und ersetzt worden durch das „oath of law-abidance system“. Bereits während seiner 69. Tagung, bei der Beratung des zweiten Staatenberichts Südkoreas, UN-Dok. CCPR/C/114/Add.1, hatte der Ausschuß den Vertragsstaat aufgefordert das „oath of law-abidance system“ abzuschaffen; Abschließende Bemerkungen UN-Dok. CCPR/C/79/Add.114, Nr. 15, vgl. auch die Besprechung von *Friederike Brinkmeier*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der vereinten Nationen im Jahre 1999 – Teil I, in: MRM 2000, S. 6-16 (13f.). Hierzu hat sich Südkorea offenbar nicht verpflichtet gefühlt, Anmerkungen des Vertragsstaats zu den vorbezeichneten Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses, UN-Dok. CCPR/C/79/Add.122, Nr. 2.

⁴⁴ Nachdem er 1999 und damit nach Registrierung seiner Beschwerde bereits entlassen wurde, hat sich dieses Begehren grundsätzlich erledigt. Da der Beschwerdeführer aber fürchtet, wieder verhaftet zu werden, verfolgt er diesen Anspruch weiter.

Ansicht des Vertragsstaats begangenen Straftaten nicht dadurch gerechtfertigt werden, daß er im Rahmen seiner Weltanschauungs- und Meinungsfreiheit handelte.

Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerde geht der Ausschuß hinsichtlich der Verurteilung wegen Spionage, der behaupteten Folterung und der rechtswidrigen Inhaftierung auf seine Zuständigkeit *ratione temporis* ein, da diese Sachverhalte zeitlich vor dem Inkrafttreten des FP für Südkorea im Jahre 1990 liegen. In diesem Zusammenhang verweist er auf seine ständige aber nicht unumstrittene Rechtsprechung⁴⁵, daß eine Inhaftierung ohne hinzutreten besonderer Umstände nicht per se eine fortgesetzte Verletzung des Pakts darstellt, die eine Präklusion *ratione temporis* ausschließt.⁴⁶ Die vom Ausschuß vor dem Hintergrund der nicht unberechtigten Kritik in Aussicht gestellte Überprüfung dieser Auffassung ist damit einstweilen zugunsten der bisherigen Auslegungspraxis entschieden und die Beschwerde ist in den betreffenden Punkten unzulässig.

Der vom Vertragsstaat vorgetragene Ansicht, durch die Haftentlassung des Beschwerdeführers sei der Streitgegenstand weggefallen und Erledigung eingetreten, tritt der Ausschuß mit der Begründung entgegen, daß dies nur dann eintrete, wenn der Vertragsstaat eine Wiedergutmachung an den Verletzten leiste. Dem ist hier indes nicht so.

Schließlich gelangt der Ausschuß in seiner Begründetheitsprüfung zu dem Ergebnis, daß die am Beschwerdeführer über 13 Jahre vollzogene Einzelhaft eine evidente Verletzung von Art. 10 Abs. 1 und Abs. 3 darstelle. Der Vertragsstaat wird aufgefordert, dem Beschwerdeführer eine Wiedergutmachung zu gewähren und eine der Schwere

⁴⁵ Einführend *Schäfer* (Fn. 4), S. 75ff. (S. 76), m.w.N.

⁴⁶ Vgl. zum Ganzen die eingehenden Erläuterungen bei *Nowak* (Fn. 16), Art. 3 First OP, Rn. 16ff.

der insoweit festgestellten Verletzung angemessene Haftentschädigung zu leisten.

Recht auf Verfahrensgarantien im Zivil- und Strafprozeß (Art. 14)

In verschiedenen Fällen⁴⁷ in denen eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 gerügt wurde, hat der Ausschuß seine bisherige Rechtsprechung⁴⁸ bestätigt, daß er keine Tatsacheninstanz und nicht ermächtigt sei, einzelne (prozeßleitende) Maßnahmen von nationalen Gerichten zu überprüfen, solange das gerichtliche Vorgehen – z. B. die Zulassung und Würdigung von Tatsachenbehauptungen und Beweismitteln oder die Prozeßleitung – nicht willkürlich sei, in einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs gipfele und somit das Fair-trial-Prinzip verletze.⁴⁹

Verbot der Strafe ohne Gesetz (Art. 15)

Die erste und bis heute einzige Begründetheitsentscheidung des Ausschusses in einem Fall gegen die Bundesrepublik Deutschland⁵⁰ behandelt die Beschwerde des ehemaligen stellvertretenden Verteidigungsministers der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und Chef der Grenztruppen *Klaus Dieter Baumgarten*⁵¹.

Dieser fühlte sich durch ein gegen ihn gerichtetes Strafurteil des Landgerichts Berlin im sogenannten Mauerschützenprozeß, aufgrund dessen er wegen Totschlags und versuchten Totschlags zu sechseinhalb Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde, in seinen Rechten aus Art. 15 und 26 verletzt. Die Revision zum Bundesgerichtshof sowie die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht blieben erfolglos. Der Beschwerdeführer ist im Gegensatz zum LG Berlin der Auffassung, er habe sich sowohl nach dem seinerzeit geltenden Recht der DDR als auch nach internationalem Recht nicht strafbar gemacht. Die bundesrepublikanische Gerichtsbarkeit hätte, so sein Standpunkt, geltendes Recht der DDR nach den Rechtsgrundsätzen der Bundesrepublik ausgelegt. Die Installation von Mienen an der innerdeutschen Grenze habe nicht Völkerrecht verletzt und der Ausschuß habe in seinen Abschließenden Bemerkungen zum zweiten Staatenbericht der DDR dessen Grenzregime als paktkonform erachtet. In Bezug auf die behauptete Verletzung von Art. 15 ist der Beschwerdeführer der Auffassung, zum Tatzeitpunkt sei sein Verhalten weder nach dem Völkerrecht noch nach allgemeinem Rechtsverständnis strafbar gewesen. Die Verletzung von Art. 26 begründet der Beschwerdeführer mit dem Argument, er sei durch das Landgericht als Bürger der ehemaligen DDR diskriminiert worden, indem das Landgericht in seiner Urteilsbegründung die gesetzlichen Bestimmungen der DDR über den Gebrauch von Schusswaffen außer Acht gelassen habe, während dies in anderen Fällen beachtet wurde.

Bei der Beantwortung der Frage, ob das Handeln des Beschwerdeführers zum Tatzeitpunkt durch eine hinreichend bestimmte Strafnorm mit Strafe bedroht war, stellt der Ausschuß die Tötungen in den Kontext eines Systems, welches der Bevölkerung der DDR effektiv das Recht verwehrte, das eigene Land zu verlassen. Dabei geht er auf Art. 6 und in diesem Rahmen auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein und stellt fest, daß der unverhältnismäßige Gebrauch von tödlich wirkendem Zwang bereits zum Tatzeitpunkt nach allgemeinen, von der

⁴⁷ So z. B. im Fall *Reece ./. Jamaika*, Nr. 796/1998, UN-Dok. CCPR/C/78/D/796/1998, dort insb. Nr. 7.3; *Filipovich ./. Litauen*, Nr. 875/1999, UN-Dok. CCPR/C/78/D/875/1999, Nr. 6.3.

⁴⁸ Z. B. *Henry & Douglas ./. Jamaika*, Nr. 571/1994, UN-Dok. CCPR/C/57/D/571/1994, abgedruckt in A/51/40 Vol. II (1996).

⁴⁹ Zur Abgrenzung *Nowak* (Fn. 16), Art. 14, Rn. 19f.

⁵⁰ Bisher sind 12 Individualbeschwerden nach dem FP gegen Deutschland eingelegt worden, von denen neun als unzulässig zurückgewiesen wurden und zwei noch anhängig sind (Stand 3. Mai 2004), vgl. *Schäfer* (Fn. 4), S. 19. Zu statistischen Angaben siehe im Internet unter: www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat2.htm (zuletzt besucht am 9. Juni 2004).

⁵¹ Entscheidung vom 31. Juli 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/960/2000, hier nur sehr verkürzt wiedergegeben.

Staatengemeinschaft anerkannten Rechtsgrundsätzen kriminell war.

Der Ausschuß stimmt der Ansicht des Vertragsstaats zu wonach die DDR mit den Tötungen ihre internationalen Menschenrechtspflichten verletzte, insbesondere Art. 6. Nach diesen Verpflichtungen sei auch die strafrechtliche Verfolgung der betreffenden Taten durch den Vertragsstaat erforderlich. Der Ausschuß geht überdies auf die Auslegung der relevanten nationalen Vorschriften durch das LG ein, wonach die Normen des Gesetzes zur Verhinderung des illegalen Grenzübertritts die Strafbarkeit des Beschwerdeführers wegen Totschlags nicht bei unverhältnismäßiger Anwendung von tödlich wirkender Gewalt unter Verletzung von Menschenrechtspflichten ausschließen.

Im Ergebnis hält der Ausschuß diese Rechtsauslegung und die darauf beruhende Verurteilung des Beschwerdeführers nicht für unvereinbar mit Art. 15.

Hinsichtlich der gerügten Verletzung von Art. 26 hat der Beschwerdeführer nach Auffassung des Ausschusses nicht hinreichend substantiiert dargetan, daß er im Vergleich zu anderen Deutschen in vergleichbaren Situationen ungleich behandelt wurde.⁵²

Recht auf Freiheit des weltanschaulichen Bekenntnisses (Art. 18) und der freien Meinungsäußerung (Art. 19)

Der schon zuvor geschilderte Fall *Yong-Joo Kang ./. Südkorea*⁵³ birgt nach Ansicht des Ausschusses auch eine Verletzung von Art.

⁵² Vgl. zum Ganzen auf europäischer Ebene auch das Urteil des EGMR vom 22. März 2001, im Fall *Streletz, Kessler und Krenz ./. Bundesrepublik Deutschland*, Beschwerden Nr. 34044/96, 35532/97 und 44801/98, EuGRZ 2001, 210ff., NJW 2001, 3035ff. sowie Jörg Arnold/Nora Karsten/Helmut Kreicker, Menschenrechtsschutz durch Art. 7 Abs. 1 EMRK, in: NJ 2001, 561ff. und die Besprechung von Friederike Brinkmeier, Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland - Teil 7, in: MRM 2001, S. 149-160, jeweils m.w.N.

⁵³ Siehe oben S. 172.

18 Abs. 1 und 19 Abs. 1, jeweils i.V.m. Art. 26 durch den erzwungene Teilnahme des Beschwerdeführers am Umerziehungsprogramm.

Recht auf Heirat und Familie (Art. 23)

Sein Recht aus Art. 23 Abs. 1 (u.a.) sah ein Ehepaar im Fall *Bakhtiyari et al. ./. Australien*⁵⁴ verletzt. Die Beschwerdeführer behaupten, sie seien afghanische Staatsangehörige und über Pakistan nach Australien geflohen. Die Beschwerdeführer erreichten Australien getrennt voneinander, der Beschwerdeführer im Oktober 1999 und der Rest der Familie im Januar 2001. Sowohl der Beschwerdeführer als auch die Beschwerdeführerin mit ihren fünf Kindern wurden getrennt voneinander in Gewahrsam genommen und beantragten jeweils ein Visum. Während dem Antrag des Beschwerdeführers aufgrund seiner Nationalität zunächst entsprochen wurde, verweigerten die australischen Behörden der Beschwerdeführerin und ihren Kindern das Visum, weil eine Analyse des Dialektes der Beschwerdeführerin ergeben hatte, daß sie Pakistanerin sei.

Während der Beschwerdeführer sieben Monate nach seiner Ankunft im Vertragsstaat auf freien Fuß gesetzt wurde, befand sich die Beschwerdeführerin mit ihren Kindern bis zur Beschwerdeentscheidung des Ausschusses in Gewahrsam. Erst im Juli 2001 erfuhr der Beschwerdeführer von dem Aufenthaltsort seiner Ehefrau und seinen Kindern. Eine Familienzusammenführung scheiterte aber daran, daß die Beschwerdeführerin zusammen mit ihren Kindern abgeschoben werden sollte⁵⁵, während der Beschwerdeführer, der gerichtlich gegen den Widerruf seiner Auf-

⁵⁴ Auffassung vom 29. Oktober 2003, Nr. 1069/2002, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1069/2002. Aus Gründen der besseren Verständlichkeit wird der Sachverhalt hier stark verkürzt dargestellt und auf die Tatsachen, die die Verletzung von Art. 23 begründen zugespielt.

⁵⁵ Die Abschiebung wurde allerdings auf die Aufforderung des Ausschusses gemäß Art. 86 VerfO hin außer Vollzug gesetzt.

enthaltserlaubnis⁵⁶ vorging, bis Ende dieses Gerichtsverfahrens geduldet wurde.

Die Beschwerdeführer tragen vor, daß die Abschiebung der Ehefrau samt Kindern gegen Art. 17 und 23 verstoße und rekurren dabei auch auf den Inhalt der Rechte aus Art. 8 und 12 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁵⁷. Der Wortlaut der Gewährleistungen sei im Vergleich zum Pakt weniger restriktiv und deren Anwendung liberaler, wobei der für Entscheidungen europäischer Organe charakteristische Ausgleich von öffentlichen und privaten Interessen und die Ausschöpfung des Ermessenspielraums in Beschwerden nach dem FP eine geringere Rolle spiele.

Der Ausschuß konnte, ohne auf den Vergleich mit der EMRK einzugehen, eine Verletzung von Art. 17 und 23 nicht schon in der von den Behörden unterlassenen Familienzusammenführung erkennen, die bereits zu dem Zeitpunkt möglich gewesen wäre, als die Ausländerbehörden davon erfuhren, daß sich die ganze Familie zwar im Vertragsstaat aufhält, aber getrennt voneinander an verschiedenen Orten. Seiner Ansicht nach sind Art. 17 und 23 aber dann verletzt, wenn der Vertragsstaat die Beschwerdeführerin mit ihren Kindern abschiebt, ohne das Ergebnis des von ihrem Mann geführten Verwaltungsrechtsstreits abzuwarten. Er fordert den Vertragsstaat daher auf, alle aufenthaltsbedingenden Maßnahmen zu unterlassen, solange eine Entscheidung über den Widerruf seiner Aufenthaltserlaubnis noch aussteht.⁵⁸

⁵⁶ Hier nicht als juristischer Fachbegriff nach dem deutschen Ausländergesetz gebraucht.

⁵⁷ Vom 4. November 1950, BGBl. 1952 II S. 685, 953 und BGBl 1954 II S. 14.

⁵⁸ Dazu siehe unten Teil III. Vorläufiger Rechtsschutz gemäß Art. 86 VerfO, S. 178. Interessant ist der Fall insbesondere aber auch wegen der vom Ausschuß gemäß Art. 86 VerfO dem Vertragsstaat aufgegebenen vorläufigen Rechtsschutzmaßnahmen.

Recht auf politische Mitwirkung und gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 25)

Während seiner 78. Tagung hatte sich der Ausschuß mit einer Beschwerde von 71 Richtern⁵⁹ gegen die Demokratische Republik Kongo zu befassen, die zusammen mit 244 weiteren Richtern auf Anordnung des kongolesischen Präsidenten aus dem Dienst entfernt wurden.⁶⁰ Diese Anordnung⁶¹ wurde aufgrund einer kriegsbedingten Krisensituation unter Umgehung eines ordnungsgemäßen Disziplinarverfahrens erlassen.

Die Richter machen unter anderem geltend, daß ihre Entlassung nur wirksam durch den Obersten Richterrat beschlossen werden konnte, nicht aber durch den Präsidenten. Überdies sei ihre diesbezügliche Beschwerde zum Obersten Gerichtshof rechtswidrig für unzulässig befunden worden, da sie willkürlich auf dieses Ergebnis hin geprüft worden sei

Der Ausschuß hält die Beschwerde unter anderem wegen Verletzung von Art. 25 lit. c i.V.m. Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 für begründet. Unter Bezugnahme auf seine bisherige Rechtsprechung⁶² und General Comment Nr. 25⁶³ zu Art. 25 ist der Ausschuß der Auffassung, daß das in Art. 25 lit. c normierte Prinzip insbesondere auch für die Beschwerdeführer gelte, die aus dem öffentlichen Dienst entfernt wurden. Die Vorenthaltung rechtlicher Garantien und rechtlichen Gehörs, insbesondere durch die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs und der Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit durch die Anordnung

⁵⁹ Der Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission vom 21. Februar 2000, UN-Dok. E/CN.4/2000/61, spricht von „magistrates“.

⁶⁰ Auffassung vom 31. Juli 2003, Nr. 933/2000, UN-Dok. CCPR/C/78/D/933/2000.

⁶¹ „*Presidential Decree No. 144*“.

⁶² *Diasso und Dobou ./. Togo*, Auffassung vom 19. August 1996, Nr. 422/1990, UN-Dok. CCPR/C/57/D/422/1990.

⁶³ Siehe Fn. 15.

des Präsidenten, stelle eine eklatante Verletzung der Rechte der Beschwerdeführer dar.

Darüber hinaus offenbart der Sachverhalt nach Ansicht des Ausschusses eine Verletzung von Art. 4, da nationale Rechtsnormen und solche des Pakts außer Kraft gesetzt wurden, obwohl weder Gründe, die eine Notstandslage indizieren noch die strengen Voraussetzungen des Art. 4, in der Anordnung des Präsidenten dargelegt, konkretisiert oder beachtet worden sind.⁶⁴

Diskriminierungsverbot (Art. 26)

Im Fall *Young ./. Australien*⁶⁵ machte der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 26 geltend, weil ihm aufgrund seiner sexuellen Orientierung keine Hinterbliebenenrente vom Vertragsstaat gewährt wurde. Er hatte 38 Jahre in einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft mit seinem Lebenspartner gelebt und diesen bis zu seinem Tode gepflegt. Da sein Lebenspartner Kriegsveteran war, beanspruchte er als Angehöriger des Veteranen vom Vertragsstaat eine Hinterbliebenenrente. Er behauptet, daß er – hätte er in einer heterosexuellen Beziehung gelebt – bei ansonsten gleichen Voraussetzungen, eine Rente beanspruchen könnte. In seiner Beschwerde bezieht sich der Beschwerdeführer auf bereits entschiedene Fälle, in denen der Ausschuß festgestellt hatte, daß die sexuelle Orientierung kein zulässiges Differenzierungsmerkmal nach Art. 26 sein dürfe.⁶⁶

Der Vertragsstaat ist demgegenüber der Auffassung, die Beschwerde sei unzulässig jedenfalls aber unbegründet, weil – betrachtet man auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen des betreffenden Versorgungsgesetzes – im vorliegenden Fall niemand einen Anspruch auf Hinterbliebe-

nenrente gehabt hätte.⁶⁷ Überdies habe der Beschwerdeführer weder im innerstaatlichen Verwaltungsverfahren noch vor dem Ausschuß ausreichend dargelegt oder glaubhaft gemacht, daß er tatsächlich Lebenspartner des Verstorbenen gewesen sei.⁶⁸ Er bestreitet mithin die Opferstellung⁶⁹ des Beschwerdeführers.

Entgegen der Ansicht des Vertragsstaats ist die Ausschlußmehrheit der Auffassung, daß es allein darauf ankommt, ob der Beschwerdeführer durch die konkrete Entscheidung des Vertragsstaats diskriminiert worden sei, was hier zuträfe.⁷⁰ Überdies könne der Autor die gesetzliche Anspruchsvoraussetzung „Teil einer heterosexuellen Lebensgemeinschaft“ nie erfüllen, ganz gleich ob andere Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Unter Bezugnahme auf seine bisherige Rechtsprechung führt die Ausschlußmehrheit aus, daß eine Ungleichbehandlung nur auf der Grundlage angemessener und objektiver Kriterien erfolgen dürfe, der Vertragsstaat im zur Beratung aufliegenden Fall aber nicht dargelegt hat, warum die konkrete Unterscheidung zwischen verheirateten heterosexuellen Paaren und unverheirateten homosexuellen Paaren vorgenommen und wie sie als Anspruchsvoraussetzung gerechtfertigt wird. Die daraus erwachsene Paktverletzung (Art. 26) soll der Vertragsstaat durch erneute Bescheidung des Falls beheben, ohne daß eine auf der sexuellen Orientierung des Beschwerdeführers basierende Ungleichbehandlung zur Grundlage des Bescheides gemacht wird.⁷¹

⁶⁴ Vgl. Fn. 60, Nr. 5.2 und Anm. 1.

⁶⁵ Auffassung vom 6. August 2003, Nr. 941/2000, UN-Dok. CCPR/C/78/D/941/2000.

⁶⁶ Siehe *Toonen ./. Australia*, Auffassung vom 31. März 1994, Nr. 488/1992, UN-Dok. CCPR/C/50/D/488/1992.

⁶⁷ Was darauf zurückzuführen sei, daß der Angehörige nur dann einen gesetzlichen Versorgungsanspruch habe, wenn der Krieg *conditio sine qua non* für den Tod des Kriegsveteranen war (Fn. 65, Nr. 4.4).

⁶⁸ Der Vertragsstaat unterfüttert diese Behauptung auch mit entsprechenden Belegen vgl. Fn. 65, Anm. 12.

⁶⁹ Dazu eingehender z.B. *Schäfer* (Fn. 4), S. 72ff.

⁷⁰ Siehe Fn. 65, Nr. 9.3.

⁷¹ Nötigenfalls ist dazu die gesetzliche Anspruchsgrundlage paktkonform zu ändern. Al-

In einem abweichenden Votum⁷² thematisieren die Ausschußmitglieder *Wedgwood* und *DePasquale* den positiv-rechtlichen Charakter von Gleichbehandlungsgrundsätzen. Außerdem heben sie die beachtenswerten Argumente des Vertragsstaats hervor und sind der Meinung, daß das „Versäumnisurteil“ der Ausschlußmehrheit sich nicht ausreichend mit den spezifischen Problemen des Falls befaßt.⁷³ In Zukunft, so die Meinung von *Wedgwood* und *DePasquale*, sollte sich der Ausschuß des Rahmens, den jeder Fall eröffnet, bewußt sein, insbesondere was er bietet und was nicht.

III. Mißachtung der Kooperationspflicht (Art. 4 Abs. 2 FP)

Wie schon im vorangegangenen Bericht⁷⁴ erstmals dargestellt, sind auch in der Sitzungsperiode im Jahre 2003 Vertragsparteien ihrer Kooperationspflicht gemäß Art 4 Abs. 2 FP nicht nachgekommen. Zu nennen sind die Fälle *Chambala ./. Sambia*⁷⁵, *Bsyo et al. ./. Demokratische Republik Kongo*⁷⁶, *Pastukhov ./. Weißrussland*⁷⁷ und – zum wiederholten Mal – *Evans ./. Trinidad und Tobago*⁷⁸.

lerdings dürfte zu erwarten sein, daß der Bescheid nunmehr auf ein anderes, vom Vertragsstaat bereits angedeutetes Ausschlußkriterium gestützt wird.

⁷² Siehe schon oben Fn. 22.

⁷³ Siehe Appendix zu Fn. 65, dort heißt es auszugsweise wörtlich: „... the Committee has essentially entered a default judgement. [...] In every real sense, this is not a contested case.“und weiter: „In the instant case, the Committee has not purported to canvas the full array of ‘reasonable and objective’ arguments ...“. Dem ist zuzustimmen.

⁷⁴ *Mahler* (Fn. 14), S. 88f.

⁷⁵ Auffassung vom 15. Juli 2003, Nr. 856/1999, UN-Dok. CCPR/C/78/D/856/1999.

⁷⁶ Siehe Fn. 60.

⁷⁷ Auffassung vom 5. August 2003, Nr. 814/1998, UN-Dok. CCPR/C/78/D/814/1998.

⁷⁸ Auffassung vom 21. März 2003, Nr. 908/2000, UN-Dok. CCPR/C/77/D/908/2000.

In der gegen Sambia gerichteten Beschwerde rügte der Beschwerdeführer, daß er nahezu zwei Jahre inhaftiert gewesen sei, ohne jemals angeklagt, verurteilt oder überhaupt einmal einem (Haft-) Richter vorgeführt worden zu sein.⁷⁹ Neunzehn Monate nach der Inhaftierung entschied das Oberste Gericht Sambias auf Antrag des Beschwerdeführers, daß eine weitere Inhaftierung rechtsgrundlos sei. Seine Haftentlassung erfolgte gleichwohl erst ein viertel Jahr später, ohne daß ihm eine Haftentschädigung oder ein anderer Ausgleich seitens des Vertragsstaats zugewendet wurde.

Auf die zulässige und begründete Beschwerde hin, räumte der Vertragsstaat den Sachverhalt vollumfänglich ein, unterließ es aber sowohl zur Zulässigkeit noch zur Begründetheit der Beschwerde Stellung zu nehmen. Überdies versprach der Vertragsstaat dem Beschwerdeführer eine Entschädigung, ohne daß daraufhin jedoch – auch trotz entsprechender Erinnerung durch das Sekretariat des Ausschusses – irgendeine Reaktion erfolgte. Die Beschwerdeentscheidung durch den Ausschuß erfolgte daraufhin ohne Beteiligung des Vertragsstaats.

Auch im Fall *Bsyo et al. ./. Republik Kongo* erhielt der Ausschuß trotz mehrer Nachfragen und Erinnerungen keine Reaktion des Vertragsstaates auf die Beschwerde.

Weißrussland schließlich übermittelte dem Ausschuß entweder keine Informationen oder nur nach ausdrücklicher Aufforderung oder solche, die nicht auf das Vorbringen des Beschwerdeführers abgestimmt waren.

IV. Vorläufiger Rechtsschutz gemäß Art. 86 Verfo⁸⁰

Auf Antrag des Beschwerdeführers oder von sich aus kann der Ausschuß in drin-

⁷⁹ Die Verhaftung war aufgrund eines Haftbefehls („detention order“) erfolgt, der eine Haft von nicht mehr als 28 Tagen zuließ.

⁸⁰ Siehe Fn. 13.

genden Fällen einen Vertragsstaat gemäß Art. 86 VerfO ersuchen, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen oder Maßnahmen vorläufig zu unterlassen, um irreversible Schäden für den Beschwerdeführer solange zu verhindern, bis der Ausschuß über die Beschwerde beraten konnte. Voraussetzung für eine solche Aufforderung ist, daß der Beschwerdeführer hinreichend substantiiert dargelegt und glaubhaft gemacht hat, daß seine Beschwerde überhaupt zulässig und nicht offensichtlich unbegründet ist.⁸¹

Die Rechtsverbindlichkeit solcher Nachfragen ist umstritten, jedoch hat der Ausschuß nach anfänglicher Zurückhaltung die Nichtbeachtung einer Aufforderung nach § 86 VerfO als schwere Pflichtverletzung des Vertragsstaats erachtet.⁸² Gleichwohl nehmen von Fall zu Fall Vertragsstaaten eine Paktverletzung in Kauf und kommen der Aufforderung des Ausschusses nicht nach.⁸³

Im vorliegenden Berichtszeitraum hat der Ausschuß in elf Fällen die jeweiligen Vertragsstaaten aufgefordert vom Vollzug der beabsichtigten Maßnahme (i.d.R. aufenthaltsbeendende Maßnahmen oder Vollzug der Todesstrafe) einstweilen abzusehen und die Entscheidung des Ausschusses abzuwarten. In zwei gegen Weißrussland gerichtete Beschwerden kam seine Aufforderung allerdings zu spät, weil der Ver-

tragsstaat die Beschwerdeführer zuvor bereits hingerichtet hatte.⁸⁴

Im Fall *Bakhtiyari et al. ./.* Australien⁸⁵ forderte der Ausschuß den Vertragsstaat auf, gleich mehrere Maßnahmen im vorläufigen Rechtsschutz zu ergreifen. So sollte die Beschwerdeführerin mit ihren Kindern das Flüchtlingslager verlassen können, weil sowohl die Beschwerdeführerin als auch ihre Kinder unter der Dauer und den Bedingungen des Gewahrsams leiden würden und insbesondere die Kinder Anzeichen von Depressionen mit Hang zur Selbstverletzung zeigten. Der Vertragsstaat führte hierzu aus, daß das betreffende Flüchtlingslager über medizinische Hilfe hohen Standards verfüge und überdies eine Vielzahl von Erholungs- und Ausbildungseinrichtungen beherberge. Der vom Ausschuß nachgefragten vorläufigen Maßnahme könne nicht Folge geleistet werden, solange die Entscheidung über ihre Aufenthaltserlaubnis noch ausstehe, zumal der Vertragsstaat zu Schutzmaßnahmen für die Beschwerdeführerin nicht verpflichtet sei.

Darüber hinaus forderte der Ausschuß den Vertragsstaat auf, solange von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bezüglich der Beschwerdeführerin und ihren Kindern abzusehen, bis der Ausschuß über die Beschwerde entschieden habe.

V. Follow-up-Verfahren

Während seiner 39. Session im Juli 1990 hat der Menschenrechtsausschuß ein Follow-up-Verfahren zu seinen Entscheidungen nach Art. 5 Abs. 4 FP eingefügt und die Funktion eines Sonderberichterstatters für dieses Follow-up-Verfahren nach dem FP

⁸¹ Vgl. *Anne F. Bayefsky*, *How to Complain to the UN Human Rights Treaty System*, 2003, S. 43. Weiterführend *Schäfer* (Fn. 4), S. 51ff.

⁸² *Schäfer* (Fn. 4), S. 52, m.w.N.

⁸³ So im vorliegenden Berichtszeitraum Österreich im Fall *Weiss ./.* Österreich, Nr. 1086/2002, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1086/2002, in dem der Beschwerdeführer an die USA ausgeliefert wurde obwohl sein Rechtsbehelf zum österreichischen Verwaltungsgerichtshof aufschiebende Wirkung entfaltete. Im Fall *Kurbanova ./.* Tadschikistan, Nr. 1096/2002, UN-Dok. CCPR/C/79/D/1096/2002 hat der Ausschuß auf seine Aufforderung hin keine Stellungnahme vom Vertragsstaat erhalten, ob der Vollzug der Todesstrafe vorläufig ausgesetzt wurde oder nicht, Nr. 1.2.

⁸⁴ *Bondarenko ./.* Weißrussland, Nr. 886/1999, UN-Dok. CCPR/C/77/D/886/1999 und *Lyashkevich ./.* Weißrussland, Nr. 887/1999, UN-Dok. CCPR/C/77/D/887/1999. In beiden Fällen erfolgte die Exekution allerdings erst deutlich nach Einlegung der Beschwerde.

⁸⁵ Siehe oben Fn. 54, Nr. 1.2 und 4.1ff.

eingrichtet.⁸⁶ Das Ausschußmitglied *Nisuke Ando* ist seit der 71. Session vom März 2001 mit dieser Funktion betraut.

Der Sonderberichterstatte fordert seit 1991 von allen Vertragsstaaten weiterführende Informationen in den Fällen, in denen der Ausschuß eine Verletzung von Paktrechten feststellte. In 30% der Fälle kann die Information als ausreichend und das Prozedere der Staaten als erfreulich beurteilt werden.⁸⁷ Entweder haben die Vertragsstaaten gezeigt, daß sie bemüht sind, die Anregungen des Ausschusses umzusetzen oder waren bereit, den Verletzten ein Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß eine steigende Anzahl von Vertragsstaaten keine oder nur sehr ungenügende Anstrengungen unternimmt, die in den Begründetheitsentscheidungen geäußerten Anregungen umzusetzen.⁸⁸

Hinsichtlich des Follow-up-Verfahrens der im MenschenRechtsMagazin in Heft 2/2003 besprochenen Entscheidungen⁸⁹ ist folgendes festzustellen⁹⁰:

- *C. ./.* Australien, Nr. 900/1999⁹¹: Der Vertragsstaat hat unter dem 10. Februar 2003 zugesagt, die Situation schnellstmöglich zu regeln. Bis zum 11. März 2003 ist den Auffassungen des Ausschusses jedoch keine Folge geleistet worden und der Be-

schwerdeführer nach wie vor inhaftiert.⁹²

- *Zheludkova ./.* Ukraine, Nr. 726/1996⁹³: Unter dem 29. Januar 2003 informierte der Vertragsstaat den Ausschuß darüber, daß es dessen Auffassung hinsichtlich Art. 9 Abs. 3 für unbegründet halte. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR stellte der Vertragsstaat fest, daß der „Regional Attorney“ ein Beamter sei, ausgestattet mit der gesetzlich normierten Befugnis, gerichtliche Gewalt⁹⁴ auszuüben und der außerdem, als maßgebliches Kriterium, unabhängig von der Exekutive, gemäß Art. 157 der ukrainischen Strafprozeßordnung ist. Der Vertragsstaat sah sich aufgrund dessen nicht veranlaßt der diesbezüglichen Auffassung des Ausschusses Folge zu leisten.⁹⁵
- *Francis et al. ./.* Trinidad und Tobago, Nr. 899/1999⁹⁶: Der Vertragsstaat teilte dem Ausschuß unter dem 3. September 2002 mit, daß er dessen Auffassungen den zuständigen Behörden zugeleitet habe. Über weitere Maßnahmen erreichten den Ausschuß seitdem keine Informationen mehr.⁹⁷
- In Sachen *Hendricks ./.* Guyana, Nr. 838/1998⁹⁸, erreichten den Ausschuß bis zum 31. Juli 2003 keine Informationen.⁹⁹

⁸⁶ Im einzelnen siehe hierzu: *Schäfer* (Fn. 4), S. 35ff. und 49ff. sowie auch schon *Mahler* (Fn. 14), S. 89.

⁸⁷ *Eckart Klein/Friederike Brinkmeier*, CCPR und EGMR – Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich, Teil I, in: VN 2001 S. 17- 20 (S. 19).

⁸⁸ Siehe zuletzt UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 220f.

⁸⁹ Siehe *Mahler* (Fn. 14), S. 81ff.

⁹⁰ Die hier gewählte Reihenfolge der Entscheidungen entspricht der bei *Mahler* (Fn. 14), S. 81ff. Hinsichtlich der hier nicht aufgeführten Fälle lagen bei Redaktionsschluß noch keine Informationen zum Follow-up vor.

⁹¹ UN-Dok. CCPR/C/76/D/900/1999.

⁹² UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 225.

⁹³ UN-Dok. CCPR/C/76/D/726/1996.

⁹⁴ „Judicial powers“.

⁹⁵ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 255.

⁹⁶ UN-Dok. CCPR/C/75/D/899/1999.

⁹⁷ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 254.

⁹⁸ UN-Dok. CCPR/C/76/D/838/1998.

⁹⁹ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 223.

- *Patera ./.* Tschechische Republik, Nr. 946/2000¹⁰⁰: Der Beschwerdeführer hat den Ausschuß unter dem 2. Januar 2003 schriftlich davon in Kenntnis gesetzt, daß trotz seiner Petition bei dem Justizministerium des Vertragsstaats offenbar noch keine Maßnahmen ergriffen wurden, die Auffassungen des Ausschusses in seinem Fall umzusetzen.¹⁰¹
- *Chira Vargas-Machuca ./.* Peru, Nr. 906/2000¹⁰²: Nach einer vom Vertragsstaat beantragten und vom Ausschuß gewährten Fristverlängerung um weitere 90 Tage, haben den Ausschuß keine weiteren Informationen zum Follow-up erreicht.¹⁰³
- *Müller und Engelhard ./.* Namibia, 919/2000¹⁰⁴: Der Ausschuß erhielt unter dem 23. Oktober 2002 die Mitteilung des Vertragsstaats, daß der Beschwerde der Beschwerdeführer nach Maßgabe der Auffassung des Ausschusses abgeholfen wurde, sie also den Familiennamen der Beschwerdeführerin tragen dürfen.¹⁰⁵
- In Sachen *Karakurt ./.* Österreich, Nr. 965/2000¹⁰⁶, wurde der Ausschuß vom Vertragsstaat darüber in Kenntnis gesetzt, daß vor dem Hintergrund zweier gleich gelagerter bei dem EGMR anhängiger Verfahren die Ergreifung von Maßnahmen im Rahmen des Follow-up bis zur Entscheidung des EGMR aufgeschoben sei.¹⁰⁷
- In Sachen *Pezoldova ./.* Tschechische Republik, Nr. 757/1997¹⁰⁸, hat den Ausschuß noch keine Mitteilung des Vertragsstaats erreicht.¹⁰⁹

¹⁰⁰ UN-Dok. CCPR/C/75/D/946/2000.

¹⁰¹ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 238.

¹⁰² UN-Dok. CCPR/C/75/D/906/2000.

¹⁰³ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 244.

¹⁰⁴ UN-Dok. CCPR/C/74/D/919/2000.

¹⁰⁵ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 242.

¹⁰⁶ UN-Dok. CCPR/C/74/D/965/2000.

¹⁰⁷ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 227.

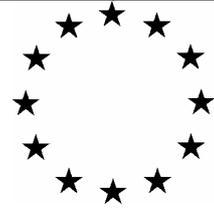
¹⁰⁸ UN-Dok. CCPR/C/76/D/757/1997.

¹⁰⁹ UN-Dok. A/58/40 Vol. I (2003), Nr. 223.

Mitgliedstaaten des Europarates

7. Folge

Slowenien



I. Geschichte und Weg in den Europarat

1. Entstehung

Die Slowenen wanderten in der zweiten Hälfte des 6. Jahrhunderts in ihr Siedlungsgebiet in den Ostalpen ein. Vor dem Fall des Fürstentums Karantanien an das Habsburger Reich im 13. Jahrhundert war der Kernraum der Slowenen schon von Bayern, vom Fränkischen Reich, unter dem die Slowenen sich zum Christentum bekehrten, und von Ungarn abhängig gewesen. Das Gebiet des heutigen Sloweniens blieb Land der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn bis zum Ende des Ersten Weltkrieges, obwohl die kurzlebige französische Besetzung slowenischen Territoriums 1804 eine große Rolle im Schicksal des slowenischen Volks gespielt hatte. *Napoleons* Abschaffung des Feudalsystems hatte den slowenischen Bauernstand zum ersten Mal vom deutschsprachigen Bürgertum befreit, und Straßen- und Schulbau die Industrialisierung und allgemeine Modernisierung des bisher stillen Winkels des Habsburger Reiches inspiriert. Die Regierung der „Illyrischen Provinzen“ wurde von *Napoleon* in Ljubljana, der heutigen Hauptstadt der Republik Sloweniens, eingesetzt.

Die Wiederherstellung Habsburgischer Herrschaft und des alten Zustands nach der Niederlage *Napoleons* konnte den Aufschwung eines neuen slowenischen Nationalbewußtseins nicht dämpfen, und es folgten in der Mitte des 19. Jahrhunderts slowenische Forderungen nach politischer und kultureller Gleichberechtigung (Slowenisch als Amtssprache, slowenische Schulen usw.).

2. Slowenien und das Königreich

Der Status Sloweniens als unabhängiger Staat ist erst in jüngerer Zeit erreicht worden. Vor den 1990er Jahren ist die Geschichte des Staats eng mit der von Jugoslawien gebunden.

Nach dem Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie im November 1918 erklärte sich Slowenien selbständig und wurde am 1. Dezember Teil des vom serbischen Thronfolger *Alexander Karadordevic* proklamierten „Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen“. Trotz der starken ethischen und religiösen Unterschiedlichkeiten der zusammenkommenden Staaten (über 15 Nationalitäten und drei Glaubensbekenntnisse bildeten die neue Bevölkerung von knapp 12 Mio. Einwohner) sahen die Slowenen in der Gründung einer jugoslawischen Nation die einzige Garantie für ihre territoriale Integrität und nationale Identität, beziehungsweise Sicherheit vor italienischen Expansionsgelüsten und vor Germanisierung durch den österreichischen Nachbarn. Der Kampf der Slowenen und Kroaten für eine föderative Gliederung des gemeinsamen Staats stieß jedoch auf die großserbische Tendenz des Königshauses. Serbien sah sich als bevölkerungsreichster Staat und Vorkämpfer der südslawischen Emanzipation (zu Beginn des 19. Jahrhunderts erreichte es seine Unabhängigkeit vom osmanisch-türkischen Reich) als den Motor der südslawischen Befreiung und Vereinigung unter seiner Vorherrschaft an, und brachte diese Vorherrschaft im jugoslawischen Parlament zum Ausdruck. Statt ihren Völkern großzügige Autonomierechte zu sichern, wurden die slowenischen

und kroatischen Politiker immer machtloser. Auch die Hoffnung auf territoriale Integrität wurde zunichte gemacht. Die slowenischen Ansprüche auf einige von Österreich besetzte Gebiete im südlichen Kärnten konnten nicht realisiert werden, überdies verlor Slowenien auch im Vertrag von Rapallo (1920) Innerkrain (Istrien und Görz) an Italien.

Die nationale Agitation wuchs. Sowohl ethnische als auch wirtschaftliche Integration in dem neuen jugoslawischen Staat hatte sich als problematisch erwiesen. Bei allem Mangel an politischer Macht hatten die Slowenen und Kroatien wirtschaftlich bei weitem die Oberhand, so daß ihre Bereitschaft, dieses erwirtschaftete Volksvermögen (wie sie es ansahen) mit den anderen Regionen zu teilen, nicht sehr ausgeprägt war. Die gegenseitige Verbitterung zwischen den nördlichen Staaten und den Landesteilen südlich von Save und Donau gipfelte im Juni 1928 in der Ermordung des Führers der kroatischen Opposition *Stjepan Radic* durch einen proserbischen Parlamentarier. König *Alexander* hob am 5. Januar 1929 die Verfassung aus dem Jahre 1921 auf und benannte das Königreich in „Jugoslawien“ um. Was folgte, zuerst eine Diktatur, die das Land ohne Rücksicht auf historische und ethnographische Gegebenheiten in neun Banate aufteilte, und später eine Art Scheinparlamentarismus, war keineswegs dauerhafter. Am 9. Oktober 1934 wurde der König selbst von mazedonischen und kroatischen Extremisten ermordet. Unter einem autoritären Regime wurde immer noch vergeblich nach innerer Konsolidierung gesucht, bis der jugoslawische Staat 1941 sich wieder unter der Bedrohung eines gemeinsamen externen Feindes sah – der von *Hitlers* Armeen.

3. Slowenien während des Zweiten Weltkrieges

Im Frühjahr 1941 stand der bisher neutrale jugoslawische Staat unter Druck, sich vor dem geplanten Griechenland-Feldzug mit den Achsenmächten zusammenzuschlie-

ßen. Der von der Belgrader Regierung unterschriebene Dreimächtepakt wurde jedoch nur zwei Tage später effektiv gebrochen, als serbische Offiziere die Regierung stürzten und den minderjährigen *Peter II* zum König erklärten. *Hitlers* Reaktion war schnell und rücksichtslos. Nach nur zwölf Tage Kampf wurde die jugoslawische Armee zur Kapitulation gezwungen. Am 18. April 1941 stand das gesamte jugoslawische Königreich unter *Hitlers* Kontrolle. Die bescheidenen 30.000 Quadratkilometer slowenischen Territoriums wurden zwischen den Achsenmächten aufgeteilt: Oberkrain und die ehemaligen kärntner und steirischen Gebiete fielen ans Deutsche Reich, das westliche Drittel (Unterkrain und Ljubljana) an Italien und das Gebiet östlich der Mur (Prekmurje) an Ungarn. Trotz dem aus dem Gebirge durchgeführten Widerstand slowenischer Partisanen wurden während der 1.500 Tage Besetzung Sloweniens etwa 80.000 Zivilisten abtransportiert. Über 60.000 litten in Konzentrationslagern. Vom Februar 1942 bis zum Ende des Krieges diente die ganze, von Stacheldraht und Wachen umringte, slowenische Hauptstadt Ljubljana selbst als ein solches Lager. In den anderen Ländern tobte inzwischen ein blutiger Bürgerkrieg. Eine Einigung zwischen zwei Widerstandsbewegungen war gescheitert. Die zwei Gruppen – die eine monarchistisch und großserbisch, die andere kommunistisch und jugoslawisch orientiert – hatten ursprünglich vorgehabt, im Kampf gegen die Besatzungsmächte und Kollaborateure im Inland zusammenzukommen, aber ihre starken ideologischen Unterschiede ließen sich nicht überbrücken. Gegen Ende des Krieges stellte sich die von *Josip Broz-Tito* befehligte kommunistische Jugoslawische Volksbefreiungsbewegung als populärer heraus. Mit dem Versprechen auf eine föderative Gliederung des gemeinsamen Staats und auf Gleichberechtigung für alle jugoslawischen Völker bildete *Tito* 1943 eine provisorische Regierung in der bosnischen Kleinstadt Jajce. Nach dem Abzug der Besatzungsmächte im Frühjahr 1945 (Slowenien wurde als letztes Gebiet geräumt) kam er an die

Macht. Seit April 1941 waren etwa 1,7 Millionen Menschen in Jugoslawien beim Widerstand oder bei inneren Konflikten ums Leben gekommen.

4. *Slowenien als Teilrepublik*

Titos erste Tat als Staatsführer war es, die Monarchie abzuschaffen. Am 29. November 1945 wurde die „Föderative Volksrepublik Jugoslawien“ proklamiert, die aus Slowenien, Kroatien, Bosnien- Herzegowina, Montenegro, Mazedonien und Serbien mit seinen halbautonomen Provinzen (Kosovo und Wojwodina) bestand. 1947 wurde das Staatsgebiet von 1941 wiederhergestellt und das slowenische Gebiet um Julisch-Venetien erweitert. Acht Jahre später erhielt Slowenien Teile des von den Alliierten geschaffenen Freistaats Triest zugesprochen.

Die Verfassung der neuen Bundesrepublik basierte wie vorherzusehen stark auf dem sowjetischen Modell. Oppositionsparteien wurden abgeschafft und Zentralisierungsprogramme durchgeführt. Enge Beziehungen mit der Regierung *Stalins* waren jedoch nicht von Dauer. Nach der Weigerung *Titos* aus dem Jahre 1948, Jugoslawien in einen sowjetischen Satellitenstaat verwandeln zu lassen, sah sich die Volksrepublik aus dem Kominform (Kommunistisches Informationsbüro, gegründet am 30. September 1947) ausgeschlossen und mit Wirtschaftssanktionen belegt. Die Entwicklung eines alternativen und eigenständigen Sozialismus-Modells für die noch junge Republik, dessen es nun bedurfte, erwies sich als ein langes und problematisches Verfahren: In drei Jahrzehnten wurde die Verfassung dreimal neu geschrieben. In den 50er Jahren schien die sozialistische Republik aber Fortschritte gemacht zu haben: Die grundsätzliche Anerkennung Jugoslawiens als unabhängiger Staat wurde durch Verhandlungen zwischen *Tito* und dem neuen sowjetischen Präsident *Chrutschow* erreicht, und die Vorstellung von Jugoslawien als dritter Kraft zwischen den großen Machtblöcken zunehmend favorisiert. Dies konnte die

zunehmende Agitation aber nicht verdecken, die nach wie vor aus ökonomischen und ethnischen Gründen in den verschiedenen Teilrepubliken wieder begonnen hatte. In den 70er Jahren waren es die kroatischen Nationalisten, die mit Massenmanifestationen und Terroranschlägen auf jugoslawische Ziele in Übersee ihrer Unzufriedenheit am deutlichsten Ausdruck gaben. Zu dieser Zeit waren aber auch die ersten Spuren der slowenischen Tendenz zum kapitalistischen und demokratischen Westen zu bemerken. Zahlreiche slowenische Politiker und Geschäftsführer, früher Vordenker des kommunistischen Staats, wurden aufgrund ihres Liberalismus und „unternehmerischen Denkens“ frühpensioniert. Die ersten Samen slowenischer Unabhängigkeit waren gesät worden.

5. *Der Weg zur Unabhängigkeit*

Der Tod *Titos* im Mai 1980, des Präsidenten, der über dreißig Jahre als eine Art Schiedsrichter zwischen den Teilrepubliken fungiert hatte, entfesselte eine allgemeine Welle der Rebellion überall in Jugoslawien. Diesmal war es der Aufstand der albanischen ethnischen Bevölkerung Kosovos, der Schlagzeilen lieferte. In Slowenien erstanden verschiedene von Studenten und Intellektuellen geführte Organisationen, die Redefreiheit, marktwirtschaftliche Reformen und eine allgemeine Demokratisierung der Gesellschaft forderten und Unterstützung in den Medien fanden. Besonders bedeutend war die Monatszeitschrift „Nova revija“, deren Vorstellung eines unabhängigen slowenischen Staats stetig zunehmende Begeisterung bei dem slowenischen Volk hervorrief. Das föderative System stelle, so „Nova revija“, nur eine wirtschaftliche Behinderung und eine politische Drohung dar. 1987 kam *Slobodan Milošević* als serbischer Präsident an eine der mächtigsten Positionen in der Republik und ließ eine neue Welle serbischen Nationalismus auferstehen. Serbische Beschränkungen der Autonomie der serbischen Provinzen Kosovo und Wojwodina

lösten Warnsignale in den anderen Teilrepubliken aus. In Reaktion darauf traten im Januar 1990 die slowenischen Abgeordneten des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens (BdKJ) aus dem Kongreß aus. Sie hatten in den letzten Jahren die neue demokratische Stimmung in ihrem Land akzeptiert und sich mit der Gründung neuer Parteien in Slowenien abgefunden hatten. Das versetzte dem zerfallenden BdKJ, der sich gezwungen sah, sein 45jähriges politisches Monopol aufzugeben, den Todesstoß. Im Frühling desselben Jahres fanden die ersten freien Wahlen in Slowenien statt. Sieger mit 54 % der Stimmen war eine Koalition neuer Parteien, die zusammen die Demokratische Opposition Sloweniens (DEMOS) bildeten. Die Präsidentschaftswahl wurde andererseits vom Reformkommunisten *M. Kucan* gewonnen, Abgeordneter der oppositionellen Partei der Demokratischen Reformen, des ehemaligen Bundes der Kommunisten Sloweniens. Aus den anderen Teilrepubliken stimmten nur Serbien und Montenegro dafür, ihre kommunistischen Regierungen zu behalten. Trotz dieser neuen Kluft in der föderalen Regierung wurde über die Zukunft Jugoslawiens noch verhandelt. Sloweniens Vorschlag, die Föderation in eine Konföderation zu verwandeln, fand nur in Kroatien Zustimmung.

Am 23. Dezember 1990 organisierte die DEMOS-Koalition ein Referendum über die Unabhängigkeit Sloweniens von der Republik Jugoslawien. Das Ereignis war unmißverständlich: 88,5 % der Slowenen stimmten für und nur 4 % gegen die Unabhängigkeit. Angesichts dieser Mehrheit und der Ablehnung erneuter Verhandlungen, um einen Kompromiß über die Struktur des jugoslawischen Staats zu erreichen, erklärte sich Slowenien am 25. Juni 1991 für unabhängig.

Die jugoslawische Regierung fand sich mit dieser Erklärung nicht ab. In der Nacht des 26. Juni wurden slowenische Grenzübergänge von der serbisch dominierten jugoslawischen Armee (JNA) besetzt, mit dem Ziel, die rebellische Teilrepublik in der jugoslawischen Struktur zu behalten. Die

slowenische Polizei und Territorialverteidigung reagierte mit Blockaden und Anschlägen auf JNA-Einheiten. Der folgende Zusammenstoß, in dem viele slowenische Zivilisten teilnahmen, der aber zum Glück wenige Opfer forderte, wurde als der Zehn-Tage-Krieg bekannt.

Die Europäische Gemeinschaft, die mit der Sache Sloweniens sympathisierte, griff diplomatisch ein. Trotz der Tatsache, daß keine territorialen Ansprüche oder Minoritätenfragen mit der Erklärung verbunden waren (im Gegensatz zum Fall Kroatiens, wo die JNA zum Schutz der serbischen Minderheit ab Sommer desselben Jahres intervenierte), waren Waffenstillstandsverhandlungen schwierig. Erst auf der Brioni-Konferenz am 7. Juli 1991 konnte ein Waffenstillstand vereinbart werden. Nach weiteren, erfolglosen Verhandlungen traten neben Slowenien auch Kroatien, Makedonien und später Bosnien-Herzegowina aus dem Bund aus und erklärten sich für unabhängig.

Am 8. Oktober begann die Existenz Sloweniens als souveräner Staat. Die Kontrolle über die Grenzen wurde übernommen und eine neue Währung, der slowenische Tolar (SIT), eingeführt. Am 23. Dezember 1991 wurde eine neue Verfassung nach westlichem Vorbild verabschiedet. Das darin festgeschriebene Rechtssystem basiert auf dem Respekt vor Menschenrechten und Grundfreiheiten und auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Slowenien ist eine gewaltenteilig verfaßte Republik.

6. *Anerkennung und politische Veränderung*

1992 war ein Jahr weitverbreiteter Anerkennung und politischer Veränderung für die neue Republik. Nach einem vor Weihnachten 1991 ergangenen Beschluß wurde Slowenien am 15. Januar 1992 von den EG-Staaten völkerrechtlich anerkannt. Internationale Anerkennung folgte, einschließlich der durch die USA im April. Im Mai wurde Slowenien zusammen mit Kroatien und Bosnien-Herzegowina in die Vereinten

Nationen aufgenommen. Inzwischen stellte eine andere Partei die Regierung in Slowenien. Die neue Koalitionsregierung war von *Janez Drnovsek*, Präsident der Liberalen Demokratischen Partei (LDP) zusammengeführt worden, nachdem die Regierung der DEMOS-Koalition wegen innerer Streitigkeiten zusammengebrochen war. Mit finanzieller Unterstützung aus Westeuropa zeigte sich die vorläufige Regierung als erfolgreich, besonders im Kampf gegen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in die die Republik nach dem Krieg geraten war. In Anerkennung dieses Erfolges ging *Drnovseks* LDP aus den Wahlen am Ende des Jahres als Sieger hervor. Die Partei hat noch heute einen starken Einfluß in der Koalitionsregierung *Anton Rops*. Dieser hat im Dezember 2002 die Ministerpräsidentenschaft übernommen, nachdem *Drnovsek* als Nachfolger des ersten Staatspräsidenten *M. Kucan* gewählt wurde.

7. Slowenien in den letzten zehn Jahren

Am 14. Mai 1993 wurde Slowenien in den Europarat aufgenommen, und hat seitdem 74 Konventionen ratifiziert oder zugestimmt, einschließlich dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung der Folter (2. Februar 1994) und der Europäischen Menschenrechtskonvention mit Protokollen Nr. 1-11 (28. Juni 1994). Die Republik hatte, was vor dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 erforderlich war, auch das Recht der Individual-Beschwerde anerkannt.

Im Vergleich zu den anderen ehemaligen Teilrepubliken hat Slowenien immer eine homogene Bevölkerungsstruktur aufgewiesen (noch heute sind etwa 90 % der zwei Millionen Einwohner Slowenen), und dies hat zweifellos seine Abspaltung von Jugoslawien erleichtert. Den zwei einheimischen ethnischen Minderheiten Sloweniens werden jedoch unter der slowenischen Verfassung spezielle Rechte gewährt und unter dem im März 1998 ratifizierten Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten Schutz garantiert.

Die ungarischen und italienischen Minderheiten, die 0,42 % beziehungsweise 0,15 % der Bevölkerung darstellen, haben Sitze im nationalen Parlament, und, unter anderem, das Recht auf Bildung in ihren Muttersprachen. Slowenien ist nicht nur Mitglied der Vereinten Nationen und des Europarates, sondern auch der WTO, der OSZE und des CEFTA, und nimmt an Friedensprogrammen im Rahmen der NATO und osteuropäischen Stabilitätsprogrammen teil. Sloweniens eigene politische und wirtschaftliche Stabilität scheint inzwischen mehr als ausreichend verwirklicht worden zu sein. Als einzige Republik des ehemaligen Jugoslawiens begann Slowenien im November 1998 Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union und ist seit dem 1. Mai 2004 Mitglied. Im Prager Gipfel 2002 wurde die Republik auch zur Mitgliedschaft in der NATO eingeladen. Bisher scheint das slowenische Volk die pro Euro-Atlantische Politik der Regierung umfänglich zu unterstützen: In Referenden am 23. März 2003 stimmten 67 % der Wähler für einen Beitritt in die Nato und etwa 90 % für den EU Beitritt – die höchste je bei einem EU-Referendum erzielte Zustimmung.

Mit einem Wirtschaftswachstum von etwa 3,5 %, einem Anteil von 60 % aller Exporte in die EU, und einer auffallend niedrigen Arbeitslosenquote (6,4 % im Jahr 2003) kann sich Slowenien klar mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wirtschaftlich messen. Eine Veränderung der slowenischen Verfassung am Ende Februar 2003, die die Übertragung von nationalen Befugnissen auf internationale Organisationen voraussetzt, soll den demokratischen Integrationsprozeß auch erleichtern.

II. Bilanz vor den Straßburger Instanzen

1. Überblick

Slowenien trat mit Ratifizierung des Statuts am 14. Mai 1993 dem Europarat bei. Die Europäische Konvention zum Schutze

der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3. September 1953 (EMRK) wurde am 28. Juni 1994 ratifiziert. Der slowenische Richter am EGMR ist *Bostjan Zupancic*. Im vergangenen Jahr wurden 259 Beschwerden gegen Slowenien wegen Verstoßes gegen die EMRK eingereicht.¹

Seit Ratifizierung hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg über 22 Beschwerden gegen Slowenien entschieden. Die Vorwürfe betrafen unter anderem Art. 3 EMRK wegen schlechter Behandlung durch Polizeibeamte, Art. 5 EMRK wegen unzulässiger Untersuchungshaft, Art. 6 EMRK wegen überlanger Verfahrensdauer oder Art. 14 EMRK wegen diskriminierender Behandlung. 18 Entscheidungen berührten zunächst nur die Zulässigkeit von Beschwerden slowenischer Staatsangehöriger (Admissibility Decisions). Sechs Beschwerden wurden von vornherein als unzulässig (*inadmissible*) zurückgewiesen. Die Zulässigkeit scheiterte in der Regel an der fehlenden Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges gem. Art. 27 Abs. 3 EMRK. Auch betrachtete das Gericht einen Teil der Beschwerden als offensichtlich unbegründet, da es keine Anhaltspunkte für eine Verletzung der EMRK sehen konnte und wies die Vorbringen gem. Art. 27 Abs. 2 EMRK zurück. Ebenso konnte das Gericht in einigen Fällen *ratione temporis* nicht entscheiden, da die Ereignisse vor Ratifizierung der EMRK durch Slowenien am 28. Juni 1994 geschahen.

Bei einigen Beschwerden, die als teilweise zulässig (*partly admissible*) behandelt wurden, setzte der Gerichtshof das Verfahren aus bis zu einer Stellungnahme der slowenischen Regierung. Drei Verfahren wurden aus der Liste der anhängigen Rechtsstreite gestrichen, da die Kläger ihre Beschwerden zurückgezogen hatten oder eine außergerichtliche Einigung verbunden mit Zahlung einer Entschädigung der

slowenischen Regierung an den Kläger stattgefunden hatte.

Drei Fälle endeten bisher durch Urteil des EGMR. Der Beschwerde des slowenischen Staatsangehörigen *Ljubo Majarič* lag ein Strafverfahren zu Grunde.² Er wurde im Dezember 1991 beschuldigt, einen Minderjährigen entführt und mißbraucht zu haben. Er wurde in Untersuchungshaft genommen und im April 1992 wieder entlassen. Im Juni 1992 begann das Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer vor dem Nova Gorica Bezirksgericht, es wurde aber wegen weiterer Ermittlungen gleich zu Beginn ausgesetzt. Kurze Zeit später wurde der Beschwerdeführer erneut in Haft genommen. Im Juli 1992 wurde er in einem weiteren Mißbrauchsfall beschuldigt. Nach zwischenzeitlicher Anhörung mehrere Zeugen wurde der Beschwerdeführer September 1992 wegen einer Krankheit aus der U-Haft entlassen. Juni 1993 kamen neue Beschuldigungen gegen den Beschwerdeführer auf und die Staatsanwaltschaft ordnete Oktober 1993 weitere Ermittlungen an. Das Strafgericht beschloß März 1995, alle Verfahren gegen den Beschwerdeführer zu verbinden und gemeinsam zu verhandeln. Von Februar bis Juli 1997 wurde die Beweisaufnahme durchgeführt und der Beschwerdeführer am 9. Juli 1997 zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und sieben Monaten verurteilt. Rechtsmittel hiergegen wurden von den nächsten Instanzen bis September 1998 zurückgewiesen. Ebenso hatten zwei Verfassungsbeschwerden keinen Erfolg.

Der Beschwerdeführer beanstandete eine Verletzung von Art. 5 und 6 EMRK mit der Behauptung unzulässiger U-Haft und überlanger Verfahrensdauer. Die slowenische Regierung rechtfertigt dies mit Problemen bei der Organisation ihrer Justizverwaltung nach der Unabhängigkeit Sloweniens. Der EGMR gab der Beschwerde hinsichtlich einer Verletzung von Art. 6

¹ Unter www.coe.int/T/e/com/about_coe/member_states/e_sloven.asp (besucht am 9. Juni 2004).

² EGMR, *Majarič* ./.. Slowenien (28400/95), Urteil vom 8. Februar 2002, zu finden unter www.hudoc.echr.coe.int (besucht am 9. Juni 2004).

Abs. 3 EMRK statt, da das Verfahren vor den Gerichten unzumutbar lang gedauert hatte. Dabei konnte das Gericht erst den Zeitraum ab der Ratifikation der EMRK durch Slowenien betrachten. Der EGMR sah keine Anhaltspunkte für eine Rechtfertigung durch organisatorische Schwierigkeiten in Folge der Staatsgründung. Die Verfahrensdauer sei der Regierung zuzurechnen, da eine ordentliche Prozessführung und deren Organisation Aufgabe des Staates sei. Dem Beschwerdeführer wurde eine Entschädigung in Höhe von 300.000 slowenischen Tolar zugesprochen.

Im Fall *Rehbock* gegen Slowenien erkannte der EGMR eine Verletzung von Art. 3, Art. 5 Abs. 4 und 5 sowie Art. EMRK 8 an. Es sprach dem Beschwerdeführer, einem deutschen Staatsangehörigen, eine Entschädigung in Höhe von 32.000,- DM zu.³ Die Beschwerde basierte auf folgendem Sachverhalt: Der Beschwerdeführer wurde von slowenischen Polizeibeamten am 8. September 1995 an der österreichisch-slowenischen Grenzen wegen des Verdachts des Schmuggels von Betäubungsmitteln angehalten und festgenommen. Über den Ablauf der Festnahme bestand Streit zwischen den Parteien. Der Beschwerdeführer behauptete, er sei vom mehreren Polizisten geschlagen und auf die Motorhaube seines PKW gestoßen worden, obwohl er sich nicht gewehrt habe. Die slowenischen Behörden schilderten, daß der Beschwerdeführer, ein verdächtigter Drogendealer und mehrfacher Bodybuilding-Meister, fliehen wollte und sich körperlich gegen die Festnahme zu Wehr gesetzt habe. Bei der Festnahme kam es zu der Verletzung, einem doppelten Kieferbruch. Der Beschwerdeführer saß mehrere Monate in U-Haft, Anträge auf Entlassung gegen Kautions wurden abgelehnt. Während der Haft erkrankte der Beschwerdeführer unter anderem an einer Mittelohrentzündung. Am 8. Januar 1996 wurde er zu einer Freiheitsstrafe von ei-

nem Jahr verurteilt und am 1. September 1996 auf Bewährung entlassen.

Der Beschwerdeführer stützte seine Beschwerde bezüglich der Haft auf unzureichende medizinische Behandlung im Gefängnis, daß die Gefängnisleitung Post überwacht habe und daß nicht unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Untersuchungshaft entschieden worden sei.

Der EGMR war der Ansicht, daß die körperliche Gewalt bei der Festnahme unangemessen gewesen sei und die slowenische Regierung nicht glaubhaft machen konnte, daß die Umstände der Festnahme dieser körperlichen Gewalt bedurften. Während der Haft sah der EGMR eine Verletzung des Art. 8 EMRK, da die Gefängnisleitung Post des Beschwerdeführer an die Europäische Kommission für Menschenrechte geöffnet hatte. Zudem erkannte er die Verletzung des Art. 5 Abs. 4 EMRK, da die slowenischen Gerichte nicht unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Haft entschieden hatten. Zwei Beschwerden über die U-Haft wurden erst nach jeweils 23 Tagen abgelehnt. Das Urteil enthält eine abweichende Ansicht des slowenischen Richters am EGMR hinsichtlich einer Verletzung von Art. 3 EMRK. Dieser lehnt eine Verletzung ab mit der Begründung, der Beschwerdeführer habe den Sachverhalt bezüglich der Festnahme erstmals vor dem EGMR präsentiert und nicht während des slowenischen Strafverfahrens, mithin sei der Rechtsweg nicht ausgeschöpft. Der EGMR urteilte in dieser Frage, daß Slowenien insoweit präkludiert sei, da es dies nicht vor der Kommission vorbrachte (estoppel).

Im Falle der Beschwerde des slowenischen Staatsangehörigen *Ljuben Tričković* verneinte der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK.⁴ Der Beschwerdeführer war medizinischer Techniker in der Jugoslawischen Volksarmee. Als Sloweni-

³ EGMR, *Rehbock* ./.. Slowenien (29462/95), Urteil vom 28. November 2000, ECHR Rep.2000-XII, S. 191ff.

⁴ EGMR *Tričković* ./.. Slowenien (39914/98), Urteil vom 12. Juni 2001, zu finden unter www.hudoc.echr.coe.int (besucht am 9. Juni 2004).

en im Sommer 1991 die Unabhängigkeit erlangte, arbeitete er in einem Armeekrankenhaus in Ljubljana. Nach Rückzug der jugoslawischen Armee aus Slowenien Oktober 1991 gab der Beschwerdeführer auf Grund einer Krankheit seine Tätigkeit auf und beantragte eine Pension, die ihm bis April 1992 vom Militär-Sozialsicherungsfonds in Belgrad gezahlt wurde. Mangels bilateraler vertraglicher Regelung beschloß die slowenische Regierung, nachdem der Militär-Sozialsicherungsfond keine Pensionen mehr an slowenische Staatsangehörige zahlte, dies übergangsweise zu übernehmen, nachdem die Ansprüche geprüft worden sind. Der slowenische Pensions- und Invaliditätsversicherungsfonds lehnte Ansprüche des Beschwerdeführers ab. Seine Klage gegen diese Entscheidung wurde vor den Instanzen der Arbeits- und Sozialgerichte abgelehnt.

Hiergegen suchte der Beschwerdeführer am 29. August 1994 den Weg vor das slowenische Verfassungsgericht. Das Verfahren endete mit Urteil vom 17. April 1997. Die Klage wurde als unbegründet abgewiesen. Der EGMR sah bezüglich des Verfassungsgerichtsverfahrens keine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 EMRK. Für die Beurteilung der Frage, ob eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK vorliegt sind laut EGMR stets die Umstände des Einzelfalles zu betrachten. Bei Verfahren vor Verfassungsgerichten ist der Fallrechtsprechung des EGMR zu Folge ein weiter Maßstab anzulegen. Hier war zum einen das neu errichtete slowenische Verfassungsgericht gleichzeitig mit 97 Verfahren beschäftigt. Zum anderen war der Sachverhalt sehr komplex und kompliziert.

David Rowe/Jan Thiele

Anmerkung der Redaktion:

In der Reihe Mitgliedstaaten des Europarates sind bislang erschienen:

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

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

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

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

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

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

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

In Vorbereitung:

Dänemark

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland – Teil 9***Neueste Rechtsprechung zum Recht auf Achtung des Familienlebens, Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention¹**

Kutzner ./ Deutschland (46544/99), Urteil vom 26. Februar 2002

Sahin ./ Deutschland (30943/96), Urteil vom 8. Juli 2003

Sommerfeld ./ Deutschland (31871/96), Urteil vom 8. Juli 2003

Görgülü ./ Deutschland (74969/01), Urteil vom 26. Februar 2004

Haase ./ Deutschland (11057/02), Urteil vom 8. April 2004

Zusammenfassung – nichtamtliche Leitsätze:

- Die Entscheidung über die Übernahme der Betreuung eines Kindes ist grundsätzlich als vorübergehende Maßnahme anzusehen. Eine Verpflichtung des Staates, auf die Wiedervereinigung einer Familie hinzuwirken, besteht auch dann, wenn eine für die Eltern nachteilige Sorgerechtsentscheidung getroffen wird. (*Kutzner*)
- Die Anhörung eines Kindes ist in Sorgerechts- oder Umgangsstreitigkeiten nicht in jedem Fall erforderlich. Vielmehr ist die Entscheidung über eine solche Anhörung immer eine Frage des Einzelfalles, wobei Alter und Reife des Kindes Berücksichtigung finden müssen. (*Sahin*)
- Nicht in jedem Verfahren, das das Umgangsrecht eines nicht sorgeberechtigten Elternteils betrifft, muß ein psychologisches Gutachten eingeholt werden. Die Entscheidung hierüber bleibt vielmehr den Gerichten im Einzelfall überlassen, die dabei Alter und Reife des Kindes berücksichtigen müssen. (*Sommerfeld*)
- Die Erhaltung einmal festgestellter familiärer Bande liegt im Interesse des Kindes. Nur in außergewöhnlichen Umständen kann es gerechtfertigt sein, ein Kind von seinen familiären Wurzeln zu trennen. (*Görgülü*)
- Eltern dürfen erst von ihren Kindern getrennt werden, nachdem eine sorgfältige Folgenabwägung in Bezug auf Eltern und Kinder durchgeführt und auch Alternativmaßnahmen in Betracht gezogen worden sind. Ein Neugeborenes darf seiner Mutter gegen deren Willen nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen weggenommen werden. (*Haase*)

Im Folgenden wird die Serie zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte mit der Besprechung von fünf weiteren Urteilen gegen die Bundesrepublik fortgesetzt. Schwerpunkt der Entscheidungen bildete erneut das Recht auf Achtung des Familienlebens, das in Art. 8 EMRK verankert ist. Bei den Fällen *Sommerfeld* und *Sahin* handelt es sich um zwei Entscheidungen, die in Fällen ergangen sind, die bereits einmal Gegenstand dieser Serie gewesen sind, und in denen gemäß Art. 43 EMRK die Große Kammer des Gerichtshofes angerufen wurde.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Gerichtshof seine bisherige Rechtsprechung fortführt und sich keine größeren Abweichungen zu bereits früher von ihm entwickelten Grundsätzen ergeben. Auch die Feststellungen des Gerichtshofes im Fall *Sommerfeld*, wonach

* Aufbereitet von *Michael Gose*, LL.M., Stationsreferendar im MRZ vom 1. Mai bis zum 31. Juli 2004.

¹ Die Urteile stehen im Volltext zum Abruf auf der Homepage des EGMR unter www.echr.coe.int bereit.

die Hinzuziehung eines Sachverständigen in Sorgerechtsfällen nicht unbedingt notwendig ist und mit der er von der Vorentscheidung der vierten Kammer abweicht, steht entgegen einer Einschätzung des Richters *Ress* im Sondervotum nicht im Widerspruch zum Urteil in der Rechtssache *Elsholz gegen Deutschland*². Eine Regel, wonach in jedem Verfahren, das Fragen des Sorgerechts oder des Zugangs zu Kindern betrifft, ein Sachverständigengutachten eingeholt werden müsse, läßt sich diesem Urteil nämlich nicht entnehmen. Der Gerichtshof konkretisiert somit lediglich seine Rechtsprechung und entwickelt sie am Einzelfall fört, indem er die Einholung eines Gutachtens eben gerade nicht für obligatorisch erklärt, sondern jeweils von den Umständen des Einzelfalles, beispielsweise dem Alter des Kindes, abhängig macht. Durch die teilweise Abweichung von den Vorentscheidungen der vierten Kammer kommt der Gerichtshof auch seinen Kritikern entgegen, die ihm in der Vergangenheit vorgeworfen haben, sich ohne weitere Begründung und genaueren Sachzugang in die wohlüberlegten und schwierig getroffenen Entscheidungen der innerstaatlichen Gerichte eingemischt zu haben.³

I. Ingo und Annette Kutzner gegen Deutschland

Sachverhalt

Die Beschwerdeführer sind verheiratet und Eltern von zwei Töchtern. Da sie nach Ansicht der deutschen Behörden aufgrund ihrer eingeschränkten intellektuellen Fähigkeiten nicht in der Lage waren, ihre damals noch im Vorschulalter befindlichen Kinder ordnungsgemäß zu erziehen, entzog das Vormundschaftsgericht ihnen auf Antrag des zuständigen Jugendamtes das Sorgerechts und gab die Kinder in die Obhut von Pflegefamilien. Den Beschwerdeführern wurde in der Folgezeit ein nur sehr eingeschränktes Umgangsrecht mit den Kindern eingeräumt. Ihre Rechtsmittel blieben erfolglos, auch das Bundesverfassungsgericht entschied, eine Beschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen. Daraufhin riefen die Beschwerdeführer den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte an, bei dem sie vor allem eine Verletzung ihres Rechts auf Achtung des Familienlebens, Art. 8 EMRK, durch Deutschland rügten.

Entscheidung

Vorliegend stellte der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 8 EMRK fest. Wegen des erlittenen immateriellen Schadens (Trennung der Beschwerdeführer von ihren Kindern für ca. 6 Jahre) sprach er den Beschwerdeführern 15.000 Euro zu.

Auslegung des Rechts durch den Gerichtshof

In Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung stellt der Gerichtshof klar, daß das Zusammensein von Eltern mit ihren Kindern einen grundlegenden Bestandteil des Familienlebens darstellt, womit der Schutzbereich des Rechts eröffnet war. Da durch den Entzug des Sorgerechts durch das Vormundschaftsgericht und den nur noch sehr eingeschränkt möglichen Umgang der Beschwerdeführer mit den Kindern auch ein staatlicher Eingriff in dieses Recht vorlag, hatte der Gerichtshof nur noch zu entscheiden, ob der Eingriff nach Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt war.

Die Entscheidung des Vormundschaftsgerichts erfolgte auf Grundlage der §§ 1666 und 1666a des Bürgerlichen Gesetzbuches und erfolgte damit auf gesetzliche Grundlage. Sie verfolgte darüber hinaus mit dem Schutz der „Gesundheit und Moral“ sowie der „Rechte und Freiheiten“ der Kinder legitime Ziele im Sinne der Schrankenklausele. Zu entscheiden war daher nur

² *Elsholz / Deutschland* (Große Kammer) (25735/94), Urteil vom 13. Juli 2000, ECHR-Rep. 2000-VIII, S. 345-371.

³ So z.B. *Ernst Benda*, *Verkehrtes zum Verkehrsrecht*, in: EuGRZ 2002, S. 1-3.

noch, ob der Eingriff in das Recht auch „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft“ war.

Zunächst stellt der Gerichtshof fest, daß das Recht auf Achtung des Familienlebens nicht nur ein Abwehrrecht gegen die staatliche Gewalt enthält, sondern zugleich dem Staat auch die positive Verpflichtung auferlegt, in Fällen, in denen das Vorliegen einer familiären Bindung feststeht, so zu handeln, daß sich diese Bindung entwickeln kann. Daraus folge, daß der Staat verpflichtet ist, grundsätzlich so zu handeln, daß Eltern und Kinder zusammengeführt werden.⁴

Weiterhin prüft der Gerichtshof, ob die von den deutschen Behörden angeführten Gründe zutreffend und ausreichend sind, den Eingriff zu rechtfertigen. Hierbei betont er, daß es nicht seine Aufgabe sei, seine Entscheidung an die Stelle der nationalen Behörden zu setzen, die in direktem Kontakt mit den betroffenen Personen stünden. Vielmehr unterzieht er deren Entscheidung einer Überprüfung im Lichte von Art. 8 der Konvention. Hierbei müsse er jedoch der Tatsache Rechnung tragen, daß die Vorstellungen über die Zweckmäßigkeit in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, wobei auch die unterschiedlichen Rechtstraditionen sowie die dem Staat für Maßnahmen der Familienförderung bereitstehenden Mittel berücksichtigt werden müßten. Den nationalen Behörden kämen daher bei der Ausübung ihrer Entscheidungsbefugnis nach Art. 8 Abs. 2 EMRK Beurteilungsspielräume zu. Diese variierten nach Art und Umfang der zu treffenden Maßnahme. So räumt der Gerichtshof den nationalen Behörden einen großen Beurteilungsspielraum („margin of appreciation“) ein, soweit es um die Notwendigkeit geht, die Betreuung eines Kindes und damit das Sorgerecht zu übernehmen. Der Entscheidungsspielraum verenge sich jedoch, sobald es um darüber hinausgehende Rechte der Eltern geht, wie z.B. das Zugangsrecht zu den Kindern und Verfahrensrechte, die darauf abzielen, die Rechte der Eltern und Kinder auf Achtung des Familienlebens generell sicherzustellen.⁵

Der Gerichtshof bestätigt seine Rechtsprechung, wonach allein die Tatsache, daß ein Kind in einem für seine Entwicklung günstigeren Umfeld untergebracht werden könnte, die gewaltsame Trennung von seinen leiblichen Eltern noch nicht rechtfertigt. Vielmehr muß sich eine solche Maßnahme darüber hinaus aus anderen Umständen als notwendig i.S.v. Art. 8 Abs. 2 EMRK erweisen⁶.

Anwendung der Rechtsgrundsätze im konkreten Fall

Vorliegend hatten die nationalen Behörden nach Ansicht des Gerichtshofes nicht dargelegt, daß für den Entzug der elterlichen Sorge hinreichende Tatsachen vorlagen. Insbesondere stellt der Gerichtshof fest, daß Gutachten, auf die sich die gerichtliche Entscheidung maßgeblich stützte, sich zwar nicht in den Schlussfolgerungen aber in den Gründen widersprachen und für die Beschwerdeführer positive sachverständige Meinungen unberücksichtigt geblieben waren. Darüber hinaus sei zu keinem Zeitpunkt im Verfahren vorgebracht worden, es haben den Kindern an Pflege seitens der Beschwerdeführer gefehlt bzw. jene seien von diesen mißhandelt worden. Im übrigen seien vorliegend weniger einschneidende Maßnahmen, die eventuell genauso erfolgsversprechend zum Schutz der Kinder gewesen wären, nicht in

⁴ Ständige Rechtsprechung, vgl. z.B. *Eriksson ./ Schweden* (11373/85), Urteil vom 23. Mai 1989, Serie A 156, S. 26f., Nr. 71; *Margareta und Roger Andersson ./ Schweden* (12963/87), Urteil vom 20. Januar 1992, Serie A 226, S. 30, Nr. 91, u.a.

⁵ Ständige Rechtsprechung, vgl. z.B. *Johansen ./ Norwegen*, (17383/90), Urteil vom 27. Juni 1996, ECHR-Rep. 1996-III, Nr. 64; *K. und T. ./ Finnland* (Große Kammer) (25702/94), Urteil vom 27. April 2000, Nr. 154.

⁶ Siehe *K. und T. ./ Finnland* (Fn. 5), Nr. 173.

Betracht gezogen worden, woraus sich die Unverhältnismäßigkeit der Entscheidung über den Entzug des Sorgerechts sowie des eingeschränkten Umganges ergab.

Ferner stellte der Gerichtshof fest, daß die deutschen Behörden dadurch, daß sie den Umgang der Beschwerdeführer mit ihren Kindern fast unmöglich gemacht hätten, ihrer positiven Verpflichtung aus Art. 8 EMRK zur Zusammenführung von Eltern und Kindern nicht nachgekommen seien. Diese Verpflichtung bestehe von Anfang an, auch wenn eine für die Eltern nachteilige Sorgerechtsentscheidung getroffen werde, da die Entscheidung über die Übernahme der Betreuung eines Kindes grundsätzlich als vorübergehende Maßnahme anzusehen sei.

In bezug auf das Vorliegen von Verfahrensfehlern im Rahmen von Art. 8 EMRK stellte der Gerichtshof fest, daß die Kinder von den deutschen Gerichten zu keiner Zeit angehört wurden. Auch hierdurch wurden die Beschwerdeführer in ihren Rechten aus Art. 8 EMRK verletzt.

In einem zustimmenden Sondervotum weist Richter Pellonpää darauf hin, daß auch die Art und Weise der Inpflegenahme der beiden Kinder als Verletzung von Art. 8 EMRK gesehen werden könne. So seien die Geschwister unnötigerweise von einander getrennt worden.

II. Noch einmal: *Asim Sahin gegen Deutschland; Manfred Sommerfeld gegen Deutschland*

Gegen die Bundesrepublik ergingen weiterhin zwei Urteile des Gerichtshofes durch die Große Kammer gemäß Art. 43 EMRK. Über die Vorentscheidungen der vierten Kammer ist an dieser Stelle schon berichtet worden.⁷

Sahin gegen Deutschland

Vorentscheidung

Die vierte Kammer des Gerichtshofes hatte eine Verletzung von Art. 8 EMRK durch die Bundesrepublik festgestellt. Die Weigerung deutscher Gerichte, dem Beschwerdeführer als unehelichem Vater einer Tochter ein Besuchsrecht einzuräumen, war ursprünglich erfolgt, ohne daß das Kind direkt vor Gericht angehört bzw. im Auftrag des Gerichtes befragt worden war. Die Kammer stellte fest, die deutschen Behörden hätten hiermit den ihnen zur Rechtfertigung eines Eingriffes in das Recht auf Achtung der Familiensphäre zustehenden Beurteilungsspielraum überschritten. Darüber hinaus läge auch eine Diskriminierung unehelicher Väter gegenüber ehelichen Vätern i.S.v. Art. 14 i.V.m. 8 EMRK vor. Anders als ein verheirateter Vater erhielt der Vater eines unehelichen Kindes auf der Grundlage des damals einschlägigen deutschen Rechts kein automatisches Zugangsrecht zu seinem Kind, sondern konnte ein solches nur unter für ihn schwieriger durchzusetzenden Bedingungen erlangen. Eine solche Ungleichbehandlung sei nach Ansicht der Kammer zu rechtfertigen.

Entscheidung der Großen Kammer

Die Große Kammer schließt sich der Rechtsauffassung der vierten Kammer nur teilweise an. Während sie eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Familienlebens nicht feststellen konnte, bestätigte sie, daß die Anwendung des damaligen deutschen Rechts den Beschwerdeführer diskriminiert habe. Die Große Kammer sprach dem Beschwerdeführer 20.000 Euro als gerechte Entschädigung für die erlittene Rechtsverletzung zu.

Zunächst bestätigt die Große Kammer die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Art. 8 EMRK auch eine Verfahrensgarantie enthalte. Der den Behörden eines Mitgliedsstaates eingeräumte Beurteilungsspielraum bezüglich des Vorliegens rechtfertigender Umstände sei unterschiedlich stark ausgeprägt. Während dieser Spielraum in Sorgerechtsfragen

⁷ Siehe MRM 2002, S. 90

eher weit sei, müssten alle darüber hinausgehenden Einschränkungen des Rechtes, wie z.B. bei Zugangsrechten oder Rechtsmitteln, die darauf abzielen, das Recht auf Achtung des Familienlebens für Kinder und Eltern effektiv zu schützen, einer stärkeren gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden.⁸ Es entspräche ferner der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß der Gerichtshof seine Aufgabe nicht darin sehen kann, eine selbständige Beurteilung der Fakten des Einzelfalles vorzunehmen bzw. über die Mittel der Faktenfindung zu urteilen. Zu weitgehend sei es daher, in jedem Fall von den nationalen Gerichten eine Anhörung des betroffenen Kindes zu fordern. Vielmehr sei die Entscheidung über eine solche Anhörung immer eine Frage des Einzelfalles, wobei Alter und Reife des Kindes Berücksichtigung finden müssten. Die Entscheidung der deutschen Behörden im vorliegenden Fall stütze sich auf vernünftige Beweggründe, die auf einer ausreichend ermittelten Faktengrundlage basierten. Sie könne daher nicht beanstandet werden.

In bezug auf die festgestellte Ungleichbehandlung unehelicher und ehelicher Väter führt der Gerichtshof aus, daß eine Anknüpfung an das Merkmal der Ehelichkeit einer Geburt nach ständiger Rechtsprechung nur durch ganz besonders schwerwiegende Gründe gerechtfertigt werden könne.⁹ Vorliegend konnte der Gerichtshof keine vernünftigen Gründe für die Ungleichbehandlung ausmachen. Insbesondere das Argument der deutschen Regierung, uneheliche Väter zeigten weniger Interesse für ihre Kinder und übernahmen generell weniger Verantwortung in bezug auf deren Erziehung und Aufwachsen, überzeugte den Gerichtshof nicht. Auch wenn dies im Einzelfall möglich sein mag, sei dies gerade im Falle des Beschwerdeführers nicht so, woran auch die deutschen Gerichte keinen Zweifel gelassen hätten.

Sommerfeld gegen Deutschland

Vorentscheidung

Im Ausgangsfall ging es um die Beschwerde des Vaters einer unehelichen Tochter, dem in einem Verfahren vor deutschen Gerichten das Umgangsrecht versagt worden war. Bei der Versagung stützten sich die deutschen Gerichte auf den mehrfach geäußerten Willen des damals 13-jährigen Kindes, den Vater nicht zu sehen. Der vom Gericht befragte Experte erklärte, er habe ein psychologisches Gutachten betreffend die Beziehung der Tochter zum Vater nicht erstellen können, da Vater und Tochter seit mehreren Jahren keinen Kontakt mehr miteinander gehabt hätten. Die vierte Kammer hatte ursprünglich eine Verletzung des Beschwerdeführers in seinen Rechten aus Art. 8, 8 i.V.m. 14 sowie 6 EMRK festgestellt.

Entscheidung der Großen Kammer

Die Große Kammer weicht insofern von der Entscheidung der vierten Kammer ab, als sie feststellt, das Recht auf Achtung der Familiensphäre sei nicht verletzt. Demgegenüber schließt sie sich der Auffassung der vierten Kammer bezüglich des Vorliegens einer Diskriminierung an. Sie hält es jedoch nicht für notwendig, den Fall auch gesondert unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) zu prüfen. Als Entschädigung für den Nichtvermögensschaden des Klägers spricht die Große Kammer diesem 20.000 Euro zu.

⁸ Siehe *Elsholz / .Deutschland* (Große Kammer) (25735/94), Urteil vom 13. Juli 2000, ECHR-Rep. 2000-VIII, Nr. 49, und *Kutzner / .Deutschland* (46544/99), Urteil vom 26. Februar 2002, ECHR-Rep. 2002-I, Nr. 67

⁹ Siehe *Mazurek / .Frankreich* (34406/97), Urteil vom 1. Februar 2002, ECHR-Rep. 2000-II, Nr. 49, und *Camp und Bourimi / .Niederlande* (28369/95), Urteil vom 3. Oktober 2000, ECHR-Rep. 2000-X, Nr. 37 und 38

Zunächst bestätigt die Große Kammer die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach es grundsätzlich den nationalen Gerichten obliege, die Umstände des Einzelfalles herauszuarbeiten und dabei auch über die hierzu notwendigen Beweismittel zu entscheiden.¹⁰ Es gehe daher zu weit zu sagen, nationale Gerichte müßten in jedem Fall ein psychologisches Gutachten einholen, wenn das Umgangsrecht des nicht sorgeberechtigten Elternteiles betroffen sei. Dies bleibe vielmehr der Entscheidung der nationalen Gerichte im Einzelfall überlassen. Alter und Reife des Kindes müßten hierbei berücksichtigt werden. Eine Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers durch das Nichteinholen eines psychologischen Gutachtens durch die deutschen Gerichte scheidet daher im vorliegenden Fall aus, da der Gerichtshof keine Zweifel daran hatte, daß die deutschen Gerichte auf sicherer Tatsachengrundlage zu ihrer Entscheidung gekommen seien, insbesondere sich selbst ein ausreichendes Bild von den Wünschen und Bedürfnissen des Kindes machen konnten, das von den Gerichten auch mehrmals persönlich gehört wurde.

Eine Diskriminierung hingegen stellte die Große Kammer mit der gleichen Begründung fest wie im oben berichteten Fall *Sahin*.

III. *Kazim Görgülü gegen Deutschland*

Sachverhalt

Der Beschwerdeführer ist Vater eines unehelich geborenen Sohnes. Direkt nach dessen Geburt gab die Mutter das Kind zur Adoption frei, worauf es zu einer Pflegefamilie gegeben wurde. Als der Beschwerdeführer von der Geburt des Kindes erfuhr, beantragte er das Sorge- und ein Umgangsrecht mit dem Kind. Diese wurden ihm jedoch letztinstanzlich von den deutschen Gerichten verwehrt, da es nicht im besten Interesse des Kindes läge, dem Beschwerdeführer nach einer Periode von zwei Jahren, in denen das Kind in der Pflegefamilie gewohnt und in denen es den Beschwerdeführer nahezu überhaupt nicht gesehen habe, ein Umgangsrecht einzuräumen bzw. das Sorgerecht zu übertragen. Der Beschwerdeführer rügte u.a. eine Verletzung seines Rechts auf Schutz der Familiensphäre aus Art. 8 EMRK.

Entscheidung

Der Gerichtshof stellte im vorliegenden Fall eine Verletzung von Art. 8 EMRK fest und sprach dem Beschwerdeführer eine Entschädigung für Nichtvermögensschäden i.H.v. 15.000 Euro zu.

Da mit der verweigerten Umgangsregelung sowie der Nichtübertragung des Sorgerechts unzweifelhaft ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 EMRK vorlag, der in §§1678 Abs. 2 und 1684 Abs. 4 BGB seine gesetzliche Grundlage findet und das Wohl des Kindes als legitimes Ziel im Sinne der Schrankenregelung des Art. 8 Abs. 2 EMRK verfolgte, hatte der Gerichtshof lediglich zu entscheiden, ob der Eingriff „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war.

Zunächst bestätigte der Gerichtshof seine ständige Rechtsprechung, die bereits in den oben berichteten Fällen deutlich geworden ist, wonach die mitgliedstaatlichen Gerichte bei der Beurteilung der Sachlage den Vorteil des direkten Kontaktes mit den betroffenen Parteien haben. Daher könne er die Entscheidung über die im Streit stehenden Fragen auch nicht anstelle der staatlichen Behörden treffen, sondern müsse sich lediglich auf eine Überprüfung dieser Entscheidungen im Lichte der Konvention beschränken.

Der Gerichtshof räumt den mitgliedstaatlichen Behörden einen Entscheidungsspielraum bezüglich der Notwendigkeit der Maßnahmen ein. Dessen Umfang hänge jedoch entscheidend von der Natur der Sache und den betroffenen Interessen ab. Im Einklang mit der bishe-

¹⁰ Siehe *Vidal /. Belgien*, Urteil vom 22. April 1992, Serie A 235-B, S. 32, Nr. 33.

rigen Rechtsprechung stellt der Gerichtshof fest, daß den Behörden in Bezug auf eine Sorgerechtsentscheidung ein weiter Entscheidungsspielraum zukomme. Der Entscheidungsspielraum verenge sich jedoch für darüber hinausgehende Entscheidungen, die beispielsweise Zugangsrechte oder aber die effektive Wahrnehmung elterlicher Rechte in Verfahren zum Schutz des Rechts auf Achtung des Familienlebens betreffen.

Der Gerichtshof hält darüber hinaus an seiner bisherigen Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK fest, wonach die mitgliedstaatlichen Behörden bei ihren Entscheidungen eine Abwägung zwischen den Interessen des Kindes und denen der Eltern zu treffen haben, wobei die Kindesinteressen ein spezielles Gewicht hätten und die Elterninteressen auch überwiegen könnten. Art. 8 EMRK erlaube es den staatlichen Behörden jedoch nicht, zugunsten eines Elternteiles solche Maßnahmen zu ergreifen, die die Gesundheit des Kindes und seine Entwicklung beeinträchtigen würden.¹¹

Weiterhin bekräftigt der Gerichtshof seine Rechtsprechung, wonach in Situationen, in denen die Existenz eines Familienbandes feststeht, der Staat dergestalt handeln muß, daß sich diese Familienbeziehung entwickeln kann.¹² Es bestehe eine positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 8 EMRK, eine getrennte Familie zusammenzuführen. Die Gerichte der Mitgliedstaaten müßten daher stets untersuchen, ob eventuell Möglichkeiten bestünden, negativen Effekten, die durch die Herauslösung eines Kindes aus seiner gewohnten Umgebung zugunsten seiner leiblichen Eltern entstehen, durch alternative Maßnahmen vorzubeugen. Die staatlichen Behörden müßten also prüfen, ob mildere Mittel als die vollständige Verweigerung eines Sorge- oder Umgangsrechts zur Verfügung stehen. Sollten mildere Mittel hingegen überhaupt nicht in Betracht gezogen werden, so liege hierin eine Verletzung von Art. 8 EMRK.

Da die Erhaltung der Familienbande im Kindsinteresse liege, könne es nur unter außergewöhnlichen Umständen gerechtfertigt sein, ein Kind von seinen familiären Wurzeln zu trennen. Für das Vorliegen von solch außergewöhnlichen Umständen sah der Gerichtshof hier keine Anhaltspunkte.

IV. *Cornelia und Josef Haase gegen Deutschland*

Sachverhalt

Die Beschwerdeführer lebten zusammen mit ihren vier leiblichen Kindern und drei Kindern der Beschwerdeführerin aus erster Ehe. Im Rahmen eines Antrages auf Gewährung von Familienhilfe ließ das Jugendamt ein Gutachten erstellen, das zum Schluß kam, die Kinder seien bei den Beschwerdeführern stark gefährdet. Das Jugendamt beantragte daraufhin umgehend, den Beschwerdeführern im Rahmen einer einstweiligen Verfügung die elterliche Sorge zu entziehen. Das Amtsgericht erließ noch am selben Tag eine entsprechende Verfügung, die es hauptsächlich auf den erwähnten Bericht stützte, ohne die Beschwerdeführer oder die betroffenen Kinder anzuhören. Das Amtsgericht ordnete an, die Kinder von den Beschwerdeführern zu entfernen. Dies geschah sogleich am folgenden Tage. Die Kinder, darunter ein wenige Tage altes Neugeborenes, das sich zusammen mit der Beschwerdeführerin noch in der Entbindungsklinik befand, wurden in teilweise unterschiedlichen Pflegeeinrichtungen untergebracht, deren Identität vor den Beschwerdeführern geheim gehalten wurden. Gegen die einstweilige Anordnung legten die Beschwerdeführer Rechtsmittel ein, die jedoch nicht

¹¹ Siehe *Scozzari und Giunta ./ Italien* (Große Kammer) (39221/98 und 41963/98), Urteil vom 13. Juli 2000, ECHR-Rep. 2000-VIII, Nr. 169 und *P., C. und S. ./ Vereinigtes Königreich* (56547/00), Urteil vom 16. Juli 2002, ECHR-Rep. 2002-VI, Nr. 117

¹² Siehe *Keegan ./ Irland*, Urteil vom 26. Mai 1994, Serie A 290, S. 29, Nr. 50, und *Kroon und andere ./ Niederlande*, Urteil vom 20. September 1994, Serie A 297-C, S. 56, Nr. 32

erfolgreich waren. Eine hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde hatte insofern Erfolg, als das Bundesverfassungsgericht feststellte, die Entscheidungen des Amtsgerichts sowie der Rechtsmittelgerichte verletzten die Beschwerdeführer in ihrem grundrechtlich geschützten Recht auf Achtung des Familienlebens aus Art. 6 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes. Es hob die Entscheidungen auf und verwies den Fall an das Amtsgericht zurück, ohne daß sich jedoch an der tatsächlichen Lage der Beschwerdeführer, die noch immer von ihren Kindern getrennt waren, etwas änderte. Die Beschwerdeführer riefen daraufhin den EGMR an und rügten eine Verletzung ihres Rechtes auf Achtung des Familienlebens und auf ein faires Verfahren. Die Anordnungen des Amtsgerichts im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes, gegen die sich die Beschwerdeführer richteten, wurden später von den deutschen Gerichten im Hauptverfahren bestätigt. Gegen diese Entscheidung war der Rechtsweg zum Zeitpunkt des Urteils des EGMR noch nicht erschöpft.

Entscheidung

Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Art. 8 EMRK fest und sprach den Beschwerdeführern einen Ersatz für Nichtvermögensschäden in Höhe von 35.000 Euro zu.

Zulässigkeit

Dem Gerichtshof stellte sich zunächst die Frage, ob die Beschwerdeführer überhaupt noch durch die von ihnen angegriffene Anordnung von Maßnahmen im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes beschwert wären oder ob nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts der Beschwer bereits abgeholfen habe. Der Gerichtshof betonte jedoch, daß eine staatliche Maßnahme, die für den Beschwerdeführer positiv ist, allein nicht ausreichen kann, der Beschwer abzuweichen, es sei denn, eine Verletzung der Konvention wurde vom Mitgliedsstaat anerkannt und vollständig abgestellt.¹³ Da vorliegend die Beschwerdeführer trotz der für sie positiven Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund der ursprünglichen Entscheidung weiterhin von ihren Kindern getrennt waren, seien sie auch weiterhin beschwert gewesen.

In bezug auf die Gewährung von Schadensersatz wegen erlittener immaterieller Schäden bemerkt der Gerichtshof, daß es mit seiner Rechtsprechung durchaus in Einklang stünde, wenn Beschwerdeführer solchen Schadensersatz auch im Namen anderer Personen geltend machten, zu deren Vertretung sie eigentlich nicht befugt seien (wie dies typischerweise im Falle von Eltern in bezug auf ihre Kinder der Fall ist, nachdem ihnen das Sorgerecht entzogen wurde), wenn ansonsten diese Personen faktisch keine Möglichkeiten hätten, ihre Rechte vor dem Gerichtshof durchzusetzen.¹⁴ Im vorliegenden Fall waren die Beschwerdeführer allerdings mit dem Vorbringen von Ansprüchen im Namen ihrer Kinder präkludiert, da sie diese Ansprüche nicht innerhalb der vom Gerichtshof gesetzten Erklärungsfrist erhoben hatten.

Begründetheit

Der Schutzbereich von Art. 8 EMRK war unzweifelhaft eröffnet. Der Eingriff erfolgte auch auf gesetzlicher Grundlage zum Schutz des Kindeswohls. Somit blieb allein die Frage zu prüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ waren, Art. 8 Abs. 2 EMRK. Der Gerichtshof hatte hierbei vor allem die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der beanstandeten Maßnahmen zu beantworten.

In diesem Zusammenhang wiederholt der Gerichtshof sein bereits aus allen anderen hier berichteten Fällen bekanntes Argumentationsmuster bezüglich seiner eigenen Prüfungs-

¹³ Ständige Rechtsprechung, siehe z.B. *Dalban ./. Rumänien* (Große Kammer) (28114/95), Urteil vom 28. September 1999, ECHR-Rep. 1999-VI, Nr. 44

¹⁴ Siehe mutatis mutandis, *Nielsen ./. Dänemark*, Urteil vom 28. November 1988, Serie A 144, S. 21f., Nr. 56f.

kompetenz und des Umfangs eines Entscheidungsspielraumes für die mitgliedstaatlichen Behörden.

Der Gerichtshof merkt jedoch an, daß das Vorliegen von Umständen, die eine Entfernung der Kinder von den Eltern, rechtfertigen sollen, jedoch zu seiner Zufriedenheit feststehen müsse. Es sei Aufgabe des Staates, nachzuweisen, daß eine sorgfältige Folgenabwägung in bezug auf Eltern und Kinder durchgeführt und auch Alternativmaßnahmen in Betracht gezogen worden seien, bevor Eltern von ihren Kindern getrennt würden.

Im Falle der Wegnahme eines Neugeborenen von seiner Mutter müßten darüber hinaus ganz besonders zwingende Gründe vorliegen, zumal wenn diese Wegnahme gegen den Willen der Mutter und ohne deren vorherige Einbeziehung in den Entscheidungsprozeß stattfände.

Die Inpflegenahme von Kindern müsse als vorübergehende Maßnahme angesehen werden, die aufzuheben sei, sobald es die Umstände erlaubten. Daher müsse jede Maßnahme, die ergriffen werde, mit dem Ziel der Wiederezusammenführung von Eltern und Kind in Einklang stehen.

In bezug auf die aus Art. 8 EMRK fließenden Beteiligungsrechte der Eltern an den Entscheidungen der Behörden akzeptierte der Gerichtshof, daß es nicht immer möglich ist, die Eltern zu beteiligen, insbesondere in dringenden Fällen, Notfällen oder wenn die Eltern selbst die befürchtete Gefahr für das Kindeswohl darstellten und durch die Beteiligung am Verfahren und der damit verbundenen Warnung die Effektivität der Maßnahme beeinträchtigt würde. Der Gerichtshof wiederholte jedoch, daß die zu einer solchen Entscheidung führenden Umstände hinreichend aufgeklärt sein und feststehen müßten, bevor die Maßnahme durchgeführt werden dürfe. Der Umstand, daß ein Kind in ein günstigeres Umfeld gebracht werden könnte, als es dies bei seinen Eltern vorfindet, könne allein noch nicht die zwangsweise Trennung von den Eltern rechtfertigen. Gerade wenn die Gefahr für das Kindeswohl bereits über einen langen Zeitraum hinweg bestanden habe und keine plötzliche Veränderung der Verhältnisse eingetreten sei, könne vom Vorliegen eines solchen Notfalles, der Beteiligungsrechte der Eltern bzw. Kinder ausschließen würde, nicht ausgegangen werden. Der Erlaß einer einstweiligen Anordnung ohne vorherige Anhörung von Eltern und Kindern sei im vorliegenden Fall daher nicht notwendig gewesen.

Darüber hinaus hätten gerade in bezug auf die Schwere des Eingriffes im vorliegenden Fall (Entzug u.a. eines Neugeborenen) alternative Maßnahmen zur Verfolgung des Kindeswohls zumindest in Betracht gezogen werden müssen.

Anmerkung des Verfassers

Im vorliegenden Fall bleibt fraglich, wie das Bundesverfassungsgericht anders hätte entscheiden können, um nach den Vorgaben des Gerichtshofes der Verletzung der Beschwerdeführer in ihren Rechten vollständig abzuhelpfen. Schließlich hatte das Bundesverfassungsgericht auf die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer hin die Entscheidung der Unterggerichte bereits aufgehoben und den Fall an diese zurückverwiesen. Aus Erwägungen des Kindeswohles hatte es jedoch nach sorgfältiger Abwägung der widerstreitenden Interessen entschieden, bis zur endgültigen Entscheidung durch die Instanzgerichte an der faktischen Situation, der Trennung von Eltern und Kindern, nichts zu ändern. Im erneuten Verfahren vor den Instanzgerichten wurde die ursprünglich fehlerhaft getroffene Ausgangsentscheidung dann der Sache nach bestätigt, so daß es bei der Trennung der Beschwerdeführer von ihren Kindern blieb. Diese Entwicklung des Falles war dem Gerichtshof bei seiner Entscheidung auch bereits bekannt. Er nahm sich dennoch erneut das Recht, über die gleiche Grundrechtsverletzung, die das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt hatte, zu befinden. Dies ist zumindest befremdlich, denn damit hat er den Beschwerdeführern außer der finanziellen Entschädigung letztlich nicht mehr zugestehen können, als dies das Bundesverfassungsgericht schon getan hatte. Mit dem Gerichtshof einen Grundsatz aufstellen zu wollen,

wonach Kinder ihren Eltern aus Prinzip zurückgegeben werden müßten, wenn es in einem Verfahren zu Fehlern gekommen ist, auch wenn absehbar ist, daß die Entscheidung über die Trennung letztlich in der Sache aufrecht erhalten werden muß, hieße nach Ansicht des Verfassers, das Kindeswohl aus den Augen zu verlieren und eine schlechte Entscheidung aus grundsätzlichen Erwägungen zu treffen. Denn es kann nicht im Interesse eines Kindes liegen, nach dem Trauma der ursprünglichen Trennung von den Eltern und einer darauf folgenden längeren Phase des Einlebens in einer Pflegefamilie erneut aus der gewohnten Umgebung gerissen zu werden, wenn absehbar ist, daß es in Zukunft erneut von den Eltern getrennt werden müßte. Wenn es dem Gerichtshof bei seiner Entscheidung jedoch nur darum gegangen sein sollte, den Beschwerdeführern eine gerechte Entschädigung zusprechen zu können, bleibt festzuhalten, daß eine solche eventuell auch auf dem Rechtsweg in Deutschland hätte erlangt werden können. Die Entscheidung des Gerichtshofes ist daher nur schwer nachzuvollziehen.

Stichwort

Europäische Konvention zur Verhütung von Folter, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT)

Der Schweizer Jean Jacques Gauthier machte 1976 einen Vorschlag zur Einführung eines präventiven Besuchsystems für Haftanstalten innerhalb der UN Konvention gegen die Folter (Antifolterkonvention, CAT).¹ Dieser Vorschlag stieß auf breite Unterstützung und wurde bei der Menschenrechtskommission durch Costa Rica im Jahre 1980 formell eingebracht, dennoch wurde er nicht behandelt. 1984 wurde durch die UN Konvention gegen die Folter das erste Zeichen zur Verfolgung von Folterern gesetzt.² Darüberhinaus wurde im Jahre 1985 ein Sonderberichterstatteur zur Bekämpfung der Folter eingeführt. In diesem Zuge wurde ein Fonds zur Unterstützung von Projekten bezogen auf den Opferausgleich eingerichtet, aber noch keine Besuchssysteme. Die Idee, Besuche durchzuführen wurde vom Europarat übernommen und führte 1987 zur Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT)³ mit einem Besuchssystem. Die Konvention geht auf die allgemeine Annahme ein, daß die größte Gefahr, gefoltert zu werden, zu Beginn einer Haft besteht. Um diesem Umstand gerecht zu werden, wurde das Besuchssystem besonders flexibel gestaltet. Die Besuchsdelegation erhält durch die Konvention die Kompetenz, zu jeder Zeit ohne Vorankündigung jeden Ort besuchen zu können. Besucht werden kann jeder Ort der zur Anhaltung von Personen gegen ihren Willen geeignet ist.

1989 folgte nach dem Inkrafttreten der Konvention⁴ die Einsetzung eines Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT), dessen Mitglieder die Besuche in Abordnungen durchführen. Alle Möglichkeiten, die dem ausführenden Organ der Antifolterkonvention zukommen, haben bereits einen präventiven Effekt, der auch eines der vorrangigen Ziele darstellt.

Der Ausschuss setzt sich aus jeweils einem Experten eines Vertragsstaates zusammen (Art. 4 Abs. 1). Das Ausschussmitglied wird auf vier Jahre vom Ministerkomitee gewählt und kann einmal wiedergewählt werden (Art. 5 Abs. 1 und 3). Die Bereiche, aus denen die Experten gewählt werden sind sehr unterschiedliche, sie können aus dem Bereich Rechtswissenschaften, Medizin, Psychologie, Strafvollzug und verwandten Sparten stammen. Seit 1990 führt der Ausschuss Besuche durch. Einerseits kann es sich hierbei um regelmäßige oder um Ad-hoc-Besuche handeln (Art. 7 Abs. 1). Bei ihrer Besuchstätigkeit muß den Experten Einsicht in alle relevanten Unterlagen ermöglicht werden. Sie haben das Recht mit jedem Häftling ohne Aufsicht zu sprechen und jeden Raum der Anstalt zu inspizieren. Über die Besuche in den jeweiligen ganz unterschiedlichen „Haftanstalten“ werden Berichte abgefaßt. Das CPT richtet in seinen Berichten konkrete Empfehlungen an den betroffenen Vertragsstaat. Die Besuchsberichte sind grundsätzlich vertraulich. Dennoch hat sich die Veröffentlichung der Berichte gemeinsam mit einer Stellungnahme als gängige Praxis herausgebildet. Ohne Zustimmung des Vertragsstaates werden Berichte nur veröffentlicht wenn die Zusammenarbeit

1 Ausführlicher dazu *Andrysek Oldrich*, *Torture* (Add.), in: EPIL IV (2000), S. 871-880 (S. 875f.).

2 Siehe Stichwort: Die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), in: MRM 2003, S. 202f.

3 BGBl. 1989 II S. 946.

4 Derzeit sind es 45 Vertragsstaaten, siehe www.cpt.coe.int, abgefragt am 15. Juni 2004.

mit dem Ausschuß verweigert wurde oder die Empfehlungen des CPT durch die betroffene Regierung ignoriert wurde.

Am 4. November 1993 wurden zwei Protokolle verabschiedet, die am 1. März 2002 für 43 Vertragsstaaten in Kraft traten.⁵ Die Protokolle regeln einerseits die Erweiterung des geographischen Umfangs und andererseits wurden die Regelungen zur Wahl der Ausschußmitglieder abgeändert. Im Protokoll Nr. 2 wurde unter anderem eingeführt, daß die Mitglieder zweimal wiedergewählt werden können und die Hälfte aller Ausschußmitglieder alle zwei Jahre neu gewählt wird (Art. 1 Abs. 1 und 2 Protokoll Nr. 2).

Aufgrund der Einzelberichte wurden einheitliche Haftstandards durch das CPT entwickelt die im Oktober 2003 in einer überarbeiteten Fassung auf der Homepage des Europarates veröffentlicht wurden.⁶ Durch diese Mindeststandards für die Haftbedingungen haben sich die Bedingungen für die Inhaftierten in vielen europäischen Staaten verbessert, die die Haftbedingungen den Vorgaben des CPT angepaßt haben. Durch die Besuchsmöglichkeit des Komitees hat sich das Folterisiko in vielen Staaten deutlich verringert.

Um ein flächendeckendes Besuchssystem zu ermöglichen, ruft das CPT die Vertragsstaaten auf, gleichgeartete unabhängige nationale Besuchskomitees einzurichten. Dieser Anregung folgte die Einführung eines Besuchsystems in Österreich, hier wurde zur Beratung des Innenministers in Fragen der Menschenrechte der österreichische Beirat für Menschenrechte eingerichtet.⁷ Ihm zur Seite wurden sechs Kommissionen gestellt, die als „Arme und Beine“ des Beirates flächendeckende Besuche in Anhalteinrichtungen der Polizei und Gendarmerie unternehmen.

Daß die Gefahr der Folter oder erniedrigender Behandlung von Inhaftierten nach wie vor existiert, zeigen die Berichte des Komitees⁸ wie auch aktuelle Ereignisse in der ganzen Welt.⁹ Um so mehr scheint es drauf anzukommen, die präventive Wirkung weiter auszubauen und flächendeckende Besuchssysteme einzurichten. Hierzu kann auch das neue Protokoll zu CAT einen Beitrag leisten.¹⁰ Das universelle System (CAT) und das regionale System (CPT) können zu einem flächendeckenden System werden, welches die Folter in Zukunft weiter zurückdrängen wird.

Claudia Mahler

Literaturauswahl

Ralf Alleweldt, Präventiver Menschenrechtsschutz. Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlungen oder Strafe (CPT), in: EuGRZ 1998, S. 245-271.

⁵ ETS Nr. 151 und 152.

⁶ Siehe <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>, abgefragt am 15. Juni 2004.

⁷ *Claudia Mahler*, Der österreichische Menschenrechtsbeirat, in: MRM 2002, S. 28-33; *dies.*, Die Kommission des Menschenrechtsbeirats, in: MRM 2002, S. 132-135; *Manfred Nowak*, Verhütung von Menschenrechtsverletzungen, in: FS Stefan Trechsel, Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, 2002, S. 55-78.

⁸ Berichte siehe www.cpt.coe.int, abgefragt am 15. Juni 2004.

⁹ Für viele siehe *Bernhard Schäfer*, „Guantánamo Bay“, Status der Gefangenen und habeas corpus, (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 9), 2003. Zur Verletzung des Folterverbots in Deutschland vgl. den Fall Magnus G. und *Michael Maier-Borst*, Verletzung des Folterverbots durch Polizeibeamte, in: Jahrbuch Menschenrechte 2004, S. 264-271.

¹⁰ *Claudia Mahler*, Das Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT - OP), in: MRM 2003, S. 183-186.

Malcolm Evans/Rod Morgan, Combating Torture in Europe. The Work and Standards of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 2001.

Ursula Kriebaum, Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, 2000.

Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther/Norman Weiß, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, 2. Auflage 2004, S. 241-246.

Manfred Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 2003, S. 193-195.

Andreas Zimmermann, Erste praktische Erfahrungen mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1992, S. 318-320.

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

Vor einem Jahr ist die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen¹ (CMW) am 1. Juli 2003 nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikationsurkunde durch Guatemala gemäß Art. 87 Abs. 1 in Kraft treten. Es bedurfte daher mehr als 12 Jahre bis zum Inkrafttreten der Konvention nach ihrer Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1990. Einer annähernd ebenso langen Zeitspanne von zehn Jahren bedurfte es für ihre Ausarbeitung. Die Konvention wurde von einer durch die Generalversammlung mit Resolution 34/172 vom 17. Dezember 1979 eingerichteten Arbeitsgruppe ausgearbeitet, die im Oktober 1980 ihre Tätigkeit aufnahm. Initiatoren der Konvention waren Mexiko und Marokko, die bereits kurz nach dem 1975 verabschiedeten Übereinkommen Nr. 143² der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in UN-Kreisen und außerhalb der ILO in dieser Richtung agierten.³ Bisher zählt die Konvention lediglich 25 Vertragsparteien, wobei sich aus dem europäischen und nordamerikanischen Raum nur Bosnien-Herzegowina darunter befindet.⁴

Präambel, Geltungsbereich, Begriffs-, allgemeine und Schlußbestimmungen

Die Präambel der Konvention verweist u.a. auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die universellen Menschenrechtsverträge sowie die im Rahmen der ILO ausgearbeiteten einschlägigen Instrumente. Sie erwähnt des weiteren die besonderen Schwierigkeiten, denen Wanderarbeitnehmer⁵ und ihre Familienangehörigen begegnen, und

¹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, UN-Dok. A/RES/45/158, Annex.

² Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, vom 24. Juni 1975.

³ Zu den Hintergründen, der Entstehung, Ausarbeitung, den Unstimmigkeiten und Lücken der Konvention, siehe die Beiträge in: International Migration Review Bd. 25 Nr. 4 (1991), S. 687-872.

⁴ Stand März 2004. Zu den Vertragsparteien und dem jeweils aktuellen Stand der Signaturen, Ratifikationen/Beitritte siehe: www.unhchr.ch/html/menu2/6/cmw/ratifications.htm (1. Juli 2004).

⁵ Sprachgebrauch der deutschen Übersetzung der Konvention; gemeint sind Wanderarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmerinnen.

äußert die Überzeugung, daß deren Rechte nicht überall ausreichend Anerkennung gefunden haben und daher einen entsprechenden völkerrechtlichen Schutz benötigen, der durch die Bekräftigung und die Schaffung von grundlegenden Normen in einer umfassenden Konvention niedergelegt werden sollte.

Der erste Teil (Art. 1 bis 6) der Konvention legt ihren Geltungsbereich und die in ihr enthaltenen Begriffe fest. Sofern in der Konvention nichts anderes bestimmt wird, gilt sie für alle Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen ohne irgendeinen Unterschied; sie gilt für die gesamte Dauer der Wanderung, von der Vorbereitung über den Aufenthalt bis hin zur Rückkehr (Art. 1). Art. 3 schließt jedoch bestimmte Gruppen von der Anwendung aus, z.B. Flüchtlinge und Staatenlose. Der Begriff des „Wanderarbeitnehmers“ wird in Art. 2 Abs. 1, der Ausdruck „Familienangehörige“ in Art. 4 definiert. Art. 5 unterscheidet zwischen Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status geregelt ist („in a regular situation“) einerseits (lit. a), und solchen, die nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status nicht geregelt ist („in an irregular situation“) andererseits (lit. b).

Die allgemeinen Bestimmungen befinden sich im achten Teil der Konvention (Art. 79 bis 84). Darin wird u.a. klargestellt, daß keine Bestimmung das Recht jedes Vertragsstaates berührt, die Kriterien für die Zulassung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen festzulegen (Art. 79 S. 1). Art. 81 Abs. 1 enthält eine Günstigkeitsklausel, und Art. 82 legt fest, daß auf die Rechte nicht verzichtet werden kann und diese nicht abdingbar sind. Die Vertragsstaaten verpflichten sich nach Art. 82, einen effektiven Rechtsschutz gegen mögliche Verletzungen der Konventionsrechte zu gewährleisten, und nach Art. 84, die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, die zur Durchführung der Bestimmungen dieser Konvention erforderlich sind. Eine weitere allgemeine Vorschrift findet sich bereits in Teil II (Art. 7), wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Konventionsrechte zu achten und zu gewährleisten.

Von den Schlußbestimmungen ist hervorzuheben, daß Vorbehalte – sofern sie mit Ziel und Zweck der Konvention vereinbar sind – nach Art. 91 Abs. 1 zulässig sind. Jedoch kann ein Staat weder die Anwendung eines der Teile der Konvention ausschließen noch eine bestimmte Gruppe von Wanderarbeitnehmern von der Anwendung ausschließen (Art. 88). Dies muß als Kompromiß zwischen den Verfechtern eines Ausschlusses von Vorbehalten einerseits und den Verfechtern einer unbeschränkten Vorbehaltsmöglichkeit andererseits gesehen und so verstanden werden, daß Vorbehalte nur zu einzelnen Bestimmungen angebracht, nicht jedoch ganze Abschnitte der Konvention ausgeschlossen werden können.¹

Materielle Gewährleistungen

In Art. 7 (Teil II) wird, neben der zuvor angesprochenen Verpflichtung der Vertragsstaaten, ein akzessorisches Diskriminierungsverbot aufgestellt, wobei der Beispielskatalog an verbotenen Unterscheidungsmerkmalen umfangreicher ist als z.B. in den beiden internationalen Menschenrechtspakten², jedoch leider nicht die Merkmale insbesondere der Behinderung und sexuellen Orientierung enthält.

¹ Hierzu z.B. *James A. R. Nafziger/Barry C. Bartel*, *The Migrant Workers Convention: Its Place in Human Rights Law*, in: *International Migration Review* 25 (1991), S. 771-799 (785).

² Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), jeweils vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1570 und 1534.

Die materiellen Rechtsgewährleistungen sind in zwei Hauptgruppen untergliedert: Die Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Teil III) und die sonstigen Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status geregelt ist (Teil IV). Es wird also ein Zweiklassensystem an Menschenrechtsschutz aufgestellt, bei dem ein Katalog an Rechten allen Wanderarbeitnehmern zukommt, während die weiteren Rechte in Teil IV nur den Wanderarbeitnehmern gewährleistet werden, die die Voraussetzungen von Art. 5 lit. a (vgl. oben) erfüllen (Art. 36).

Besondere Gruppen von Wanderarbeitnehmern (z.B. Grenzgänger, Saisonarbeitnehmer etc., vgl. Art. 2 Abs. 2), die über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status geregelt ist, genießen die in Teil III und, vorbehaltlich der Änderungen in Teil V, die in Teil IV vorgesehenen Rechte (Art. 57). Teil VI der Konvention (Art. 64 bis 71) regelt die Förderung vernünftiger, gerechter, humaner und rechtmäßiger Bedingungen im Zusammenhang mit der internationalen Wanderung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen.

Der Rechtskatalog des dritten Teils der Konvention enthält sog. bürgerliche und politische Rechte in den Art. 8 bis 24 und sog. wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den Art. 25 bis 34. Diese setzen sich überwiegend aus Rechten zusammen, die bereits durch andere Menschenrechtsverträge garantiert werden, namentlich die zwei Menschenrechtspakte, wobei die weitergehenden Begriffe „jeder“ oder „niemand“ durch „Wanderarbeitnehmer (dürfen nicht)“ ersetzt werden. Problematisch dabei ist, daß nicht nur gleich- oder ähnlich lautende Formulierungen oder weitergehende Garantien geschaffen, sondern auch einige wenige bestehende Rechte einschränkend formuliert werden (zu beachten ist aber die Günstigkeitsklausel in Art. 81). Beispielsweise ist im Vergleich mit den Pakten das Recht auf Anerkennung als Rechtsperson in der englischen Fassung jeweils gleich formuliert (Art. 24 CMW; Art. 16 Zivilpakt). Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit sowie die Beschränkungen betreffend Festnahme und Haft sind in der Konvention detaillierter und weitergehend geregelt (vgl. Art. 16 CMW mit Art. 9 Zivilpakt). Während Art. 10 CMW und Art. 7 S. 1 Zivilpakt gleichlauten, fehlt in Art. 10 CMW die Hervorhebung des Verbots medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche ohne Zustimmung (Art. 7 S. 2 Zivilpakt). Das Recht auf Bildung ist in den Art. 13 und 14 Sozialpakt umfassender ausgearbeitet als in Art. 30 CMW. Ein eigenständiges Diskriminierungsverbot wie in Art. 26 Zivilpakt ist in der Konvention nicht enthalten.

Darüber hinaus werden neue und spezifischer auf Wanderarbeitnehmer bezogene Rechte geschaffen. Im Vergleich zu den Pakten ist z.B. das Verbot willkürlicher Eigentumsberaubung und das Recht auf Enteignungsentschädigung in Art. 15 CMW neu enthalten. Neu und speziell ist beispielsweise das Verbot der gesetzlich unautorisierten Einziehung oder Vernichtung von Dokumenten (Art. 21).

Teil IV der Konvention enthält ebenfalls spezifischere Rechte, wie z.B. das Auskunftsrecht nach Art. 37. Der vierte Teil behandelt neben den Rechten betreffend die vorübergehende Ausreise (Art. 38) und auf Freizügigkeit im Beschäftigungsstaat (Art. 39) sowie politischen Rechten (Art. 41 – bezogen auf den Herkunftsstaat; Art. 42 – bezogen auch auf den Beschäftigungsstaat) insbesondere wirtschaftliche und soziale Rechte.

Überwachungsmechanismus

Zur Überprüfung der Anwendung der Konvention wird gemäß Art. 72 Abs. 1 lit. a ein Ausschuß zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Ausschuß) eingesetzt. Dieser zunächst aus zehn Sachverständigen bestehende Ausschuß,

dessen Mitglieder auf der ersten Versammlung der Vertragsstaaten am 11. November 2003 gewählt wurden, trat erstmalig vom 1. bis 5. März 2004 in Genf zusammen.³ Gemäß Art. 75 gibt sich der Ausschuss eine Geschäftsordnung⁴, wählt seinen Vorstand und tritt in der Regel einmal jährlich zusammen.

Entsprechend den meisten bisherigen universellen Vertragsüberwachungsmechanismen sieht auch diese Konvention folgende drei Verfahren vor: ein obligatorisches Staatenberichtsverfahren (Art. 73f.), ein fakultatives Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 76, beachte auch Art. 78) und ein ebenfalls fakultatives Individualbeschwerdeverfahren (Art. 77). Über die Durchführung der Konvention leitet der Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Jahresbericht zu, der seine eigenen Bemerkungen und Empfehlungen enthält, und u.a. auch an die ILO übersendet wird (Art. 74 Abs. 7 und 8). Die ILO ist gemäß Art. 74 Abs. 2 und 5 auch in besonderer Weise in das Staatenberichtsverfahren eingebunden.

Das Individualbeschwerdeverfahren ist im wesentlichen den bekannten Verfahren entsprechend ausgestaltet worden. Danach ist der Ausschuss zuständig für die Prüfung von durch Einzelpersonen oder in deren Namen eingereichte „Mitteilungen“ (Beschwerden), in denen sie geltend machen, daß ihre individuellen Konventionsrechte durch den betreffenden Vertragsstaat verletzt worden sind. Nichtstaatliche Organisationen oder Personengruppen können diesem Wortlaut nach keine Beschwerde einlegen. Neben der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges als wichtige Zulässigkeitsvoraussetzung darf u.a. auch nicht dieselbe Sache bereits in einem anderen internationalen Untersuchungsverfahren geprüft werden oder worden sein (es gilt also das Prinzip „una via electa“). Die Bestimmungen über die Individualbeschwerde treten jedoch erst in Kraft, wenn zehn Vertragsstaaten die erforderliche Erklärung nach Art. 77 Abs. 1 abgegeben haben (Art. 77 Abs. 8 S. 1). Bislang hat sie noch kein Vertragsstaat abgegeben.

Bernhard Schäfer

Literaturauswahl

Die Beiträge von *Michael Hasenau, Roger Böhning et al.* in: *International Migration Review* 25 (1991), S. 687-872.

Ryszard Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law - Their Protection in Countries of Employment*, 1997.

Shirley Hune/Jan Niessen, *Ratifying the UN Migrant Workers Convention: Current Difficulties and Prospects*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 12 (1994), S. 393-404.

Ved P. Nanda, *The Protection of the Rights of Migrant Workers: Unfinished Business*, in: *Asian and Pacific Migration Journal* 2 (1993), S. 161-178.

OHCHR (Hrsg.), *Human Rights Fact Sheet No. 24 - The Rights of Migrant Workers*, abrufbar unter: www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs24.htm (1. Juli 2004).

L. Rao Penna, *Some Salient Human Rights in the UN Convention on Migrant Workers*, in: *Asian and Pacific Migration Journal* 2 (1993), S. 179-189.

Patrick A. Taran, *Status and Prospects for the UN Convention on Migrants' Rights*, in: *European Journal of Migration and Law* 2 (2000), S. 85-100.

UNESCO (Hrsg.), *Information Kit - United Nations Convention on Migrant's Rights*, 1. Juli 2003, abrufbar unter: www.unesco.org/most/migration/convention/info_kit_eng_11_08.pdf (1. Juli 2004).

Marianne van den Bosch/Willem van Genugten, *International Legal Protection of Migrant Workers, National Minorities and Indigenous Peoples - Comparing Underlying Concepts*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 9 (2002), S. 195-233.

³ Siehe im Einzelnen Art. 72; siehe auch: www.unhchr.ch/html/menu2/6/cmw/ (1. Juli 2004).

⁴ Vorläufige Verfahrensordnung: UN-Dok. CMW/C/L.1 (2004).

Das historische Kalenderblatt

Bertha von Suttner

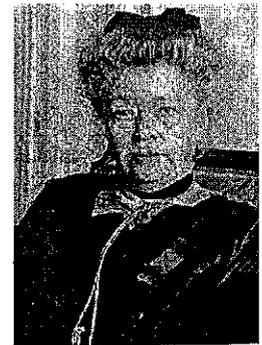
(* 9. Juni 1843 in Prag; † 21. Juni 1914 in Wien)

Zu ihrer Zeit war *Bertha von Suttner* die wohl bekannteste Frau Europas; noch heute schmückt ihr Konterfei Briefmarken, prangt ihr Name auf Straßenschildern, selbst auf der Rückseite der österreichischen Zwei-Euro-Münze ist sie zu finden. Und dennoch ist sie selbst in ihrer Heimatstadt Prag den wenigsten ein Begriff. Zu Unrecht, leistete sie doch einen unübersehbaren Beitrag zur Verbreitung des Pazifismus in Europa und Amerika.

1843 in Prag als *Bertha Felicita Sophie Kinsky* geboren, stammte die spätere Friedenskämpferin aus einem böhmischen Adelsgeschlecht mit langer militärischer Tradition. Mit 12 Jahren zog sie mit ihrer Mutter, der Vater verstarb bereits vor ihrer Geburt, zum *Grafen von Fürstenberg*, wo sie eine humanistische Erziehung und hervorragenden Privatunterricht in Französisch, Englisch, Deutsch und Italienisch genoß. Anstatt jedoch den ihr vorgegeben Weg weiter zu beschreiten, entschied sie sich gegen eine standesgemäße Heirat und zog es vor, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. 1873 reiste sie nach Wien, um dort den Töchtern des *Freiherrn von Suttner* Unterricht zu erteilen. Sie verliebte sich in den um sieben Jahre jüngeren Sohn des Hauses, *Arthur Gundaccar von Suttner*, und mußte, um einem gesellschaftlichen Skandal zu entgehen, 1875 Wien verlassen. Auf eine Zeitungsannonce hin zog sie nach Paris, wo sie bis 1876 als Sekretärin *Alfred Nobels* arbeitete. Den Erfinder des Dynamits und die Pazifistin verband seitdem eine lebenslange Freundschaft. Von ihr soll er seinerzeit auch zur Stiftung seines Friedenspreises inspiriert worden sein.

Nach ihrer heimlichen Hochzeit mit *Arthur von Suttner* brach sie endgültig mit den gesellschaftlichen Normen ihrer Zeit. 1876 ins Exil nach Georgien gezogen, mußte sie fortan schreibend ihren Lebensunterhalt verdienen. Als Frau konnte sie ihre Werke nur unter Pseudonymen („B. Oulot“ und „Jemand“) veröffentlichen. Dennoch erwarb sie sich großes Ansehen, so daß sie bei ihrer Rückkehr nach Wien im Jahre 1885 eine allgemein anerkannte Schriftstellerin war.

1887 ließ sie sich von der International Arbitration and Peace Association, der damals einzigen Friedensorganisation der Welt, von der Idee des Pazifismus begeistern und gab bereits zwei Jahre später ihr Hauptwerk „Die Waffen nieder! Eine Lebensgeschichte“ heraus. Dieser stark autobiographisch gefärbte Roman beeindruckte und schockierte vor allem mit seiner schonungslosen und drastischen Schilderung der Schlachtfeldes von Königgrätz, auf welchem einer der grausamsten Kämpfe des 19. Jahrhunderts stattgefunden hatte. Er wurde in 12 Sprachen übersetzt und machte *Bertha von Suttner* zu einer Ikone der Friedensbewegung. Solcherart gestärkt entwuchs sie endgültig dem klassischen Frauenbild ihrer Zeit und begann, die internationale Verbreitung der Idee des Pazifismus energisch voranzutreiben. Dazu gründete sie 1891 die Österreichische Friedensgesellschaft, welcher sie zeitlebens als Präsidentin vorstand, unterstützte 1892 *Alfred S. Fried* bei der Gründung des deutschen Pendantes in Berlin und wurde Vizepräsidentin des Internationalen Friedensbüros in Bern. Vor allem aber stritt sie mit den unzähligen von ihr verfaßten Schriften für die Idee internationalen Friedens; an ihnen läßt sich auch die Bedeutung *Bertha von Suttners* ermessen. Nicht allein der Pazifismus war ihre Botschaft, in vielen Vorträgen, mit vielen Werken trat sie auch für die Stärkung der Rechte der Frauen, gegen deren anhaltende



Bertha von Suttner:
Schriftstellerin,
Nobelpreisträgerin &
Symbolfigur der
Friedensbewegung

Unterdrückung und Diskriminierung ein. Als Foren dienten unter anderem die von ihr 1904 organisierte Internationale Frauenkonferenz und der „Bund österreichischer Frauenvereine“, in welchem sie sich stark engagierte. *Bertha von Suttner* bewegte sich bald schon auf internationaler Ebene und machte ihre Ideen länderübergreifend publik. Sie nahm an allen Weltfriedenskongressen teil, ihre Reden dort waren in der männerdominierten Gesellschaft viel beachtet und geschätzt. Selbst in den Sphären der internationalen Politik bewegte sie sich selbstsicher, sprach auf interparlamentarischen Konferenzen und nahm an vielen internationalen Diskussionsforen teil. Dort trat sie für eine Weltordnung ein, in der nicht nur Frieden und die Rechte der Frauen ihren Platz hatten, sondern auch umfangreiche soziale Reformen sowie der energische Kampf gegen den Antisemitismus.

Stätte ihres Wirkens war nicht nur Europa: 1904 vertrat sie Österreich auf dem Weltfriedenskongress in Boston und bereiste erstmals Amerika. Im selben Jahr mußte sie mit dem Tode ihres Mannes, welcher sie bis dahin nach Kräften unterstützt hatte, einen schweren Verlust hinnehmen. Im Jahre 1905 wurde ihr für umfangreiches Engagement der Friedensnobelpreis verliehen, der ihr endgültig einen Eintrag in die Geschichtsbücher sicherte. 1912 zog sie für mehrere Monate durch Amerika, um in dutzenden von Städten vor dem drohenden Krieg in Europa zu warnen. Sein Ausbruch blieb ihr jedoch erspart, *Bertha von Suttner* starb am 21. Juni 1914 bei den Vorarbeiten zu einem Weltfriedenskongress in Wien. Ihre Ideen jedoch leben bis heute fort.

Benjamin Raschke

Wichtige Werke:

Das Maschinenzeitalter entsteht, 1886

Die Waffen nieder! Eine Lebensgeschichte, 1889 (1913 verfilmt)

Monatszeitschrift „Die Waffen nieder!“, 1892-1899

Marthas Kinder (Fortsetzung ihres Hauptwerkes), 1893

Wehrt Euch! Ein Mahnwort an die Juden, 1893

Der Frauenweltbund und der Krieg, 1905

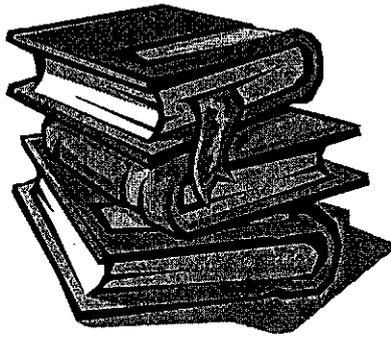
Aus der Werkstatt des Pazifismus, 1912

Literatur zum Thema:

Gisela Brinker-Gabler (Hrsg.), *Bertha von Suttner, Kämpferin für den Frieden*, Frankfurt/M 1986

Brigitte Hamann, *Bertha von Suttner, Ein Leben für den Frieden*, München 1990

Marie Bernays, *Die deutsche Frauenbewegung*, Leipzig 1920



Buchbesprechungen und Buchanzeigen

Anja Mihr/Nils Rosemann, Bildungsziel: Menschenrechte - Standards und Perspektiven für Deutschland, Wochenschauverlag, Schwalbach/Ts., 2004, ISBN: 3-89974105-6, 12,80 €, 93 Seiten.

Anja Mihr, wissenschaftliche Mitarbeiterin am UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung, Universität Magdeburg, und seit November 2003 neben *Claudia Mahler* und *Reetta Toivanen* Leiterin des Volkswagen-Forschungsprojektes „Teaching Human Rights in Europe“ und *Nils Rosemann*, zeitweise wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte (Projekt Menschenrechtsbildung) und derzeit Doktorand an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, möchten sich mit ihrer Studie nicht nur an die Wissenschaft, sondern ebenso an die breite Öffentlichkeit richten. Das in der Reihe „Studien zu Politik und Wissenschaft“ veröffentlichte Buch beschäftigt sich zum Ende der UN-Dekade der Menschenrechtserziehung/-bildung (1995-2004) mit dem Thema Menschenrechtsbildung. Die Autoren stellen klar, daß sich die Mitgliedstaaten mit einer Resolution nicht nur verpflichteten, den relevanten Menschenrechtsverträgen der UN beizutreten, sondern auch dazu, die Bevölkerung darüber zu unterrichten, welche Menschenrechte ihnen als Individuen zustehen.

Im Rahmen der Studie untersuchen sie, was Politik, Wissenschaft oder Nichtregierungsorganisationen in Deutschland unternehmen, damit Menschenrechtsbildung alle gesellschaftlichen Gruppen und Interessierte erreicht, sowie welche Entwicklungen und Bestrebungen es innerhalb der UN-Dekade gab, um das Menschenrechtsbewußtsein in Deutschland zu fördern.

Einführend beleuchten sie Grundlagen und Methoden der Menschenrechtsbildung und internationale bzw. nationale Rahmenbedingungen dafür. Die Autoren stellen hierbei fest, daß – vor allem parteinahe – Stiftungen und private Akteure häufig den größten Beitrag zur Menschenrechtsbildung in Deutschland leisten und ein Defizit der offiziellen Stellen zu bemerken ist. So gibt es keine systematische und vom formalisierten Sektor, also Schulen und Hochschulen, durchgeführte Menschenrechtsbildung.

In dem Kapitel Menschenrechtsbildung in Deutschland weisen sie u. a. auf den enormen Nachholbedarf in der Benennung und Erkennung von Menschenrechten sowie eines angemessenen Menschenrechtsverständnisses hin, wenn sie anführen, daß die Deutschen durchschnittlich gerade einmal knapp drei Menschenrechte von 30 Artikeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sinngemäß benennen können oder über 70 % der Schüler der Ansicht sind, daß die Achtung der Gesetze *vor* der Einhaltung der Menschenrechte steht.

Im vierten Kapitel gehen die Autoren auf Menschenrechtsbildung im formalisierten Sektor und nicht formalisierten Sektor ein, wobei sie innerhalb dessen Sicherheitsdienste, Nichtregierungsorganisationen, Verwaltung und Politik, Stiftungen, Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, Medien und das Deutsche Institut

für Menschenrechte einer näheren Betrachtung unterziehen.

Die Autoren unterscheiden in ihren Definitionsansätzen deutlich zwischen Menschenrechtserziehung und -bildung. Der Begriff Menschenrechtsbildung deckt nach Ansicht der Autoren im Gegensatz zur Menschenrechtserziehung, welche sich auf die Ausbildung in Schulen bezieht, die gesamte Palette der Grund- und Weiterbildung sowie die Erwachsenenbildung ab und hat als Ziel eine Kultur der Menschenrechte. Menschenrechtsbildung sei ein umfassender, lebenslanger Prozeß, der mit der Reflexion der Menschenrechte im täglichen Leben und mit den Erfahrungen der Kinder beginnt.

Der umfangreiche Anhang gibt u. a. eine Auswahl an UN-Dokumenten, einschließlich des Weltaktionsplans von 1993, und die Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule i.d.F. vom 14. Dezember 2000 wieder.

Brigitte Hamm, Menschenrechte, Ein Grundlagenbuch, Leske+Budrich, Opladen 2003, ISBN-3-8100-2338-8, 12,90 €, 177 Seiten.

Das vorliegende Buch ist in der Tat ein Grundlagenbuch, welches sich mit seinen 177 Seiten an eine breitere interessierte Öffentlichkeit wendet. Es gibt eine gute Übersicht über die abendländische Geschichte und Entwicklung der Menschenrechte, über die Definition von Menschenrechten sowie über die internationalen und regionalen Schutzsysteme und Akteure in den unterschiedlichsten Menschenrechtsregimen.

Die Autorin stellt zunächst auf knapp neunzig Seiten dar, wie sich die gegenwärtigen Menschenrechte aus der europäischen Ideengeschichte ableiten lassen, was Menschenrechte sind, was sie voneinander unterscheidet und wie sie durchzusetzen sind. Dabei wird im ersten Kapitel über die „Ideengeschichtliche und historische Begründung der Menschenrechte“ auf die unterschiedlichen Denkmodelle des Natur-

Insgesamt ist es eine lesenswerte Studie, die eine gute Einführung in die Thematik bietet. Anregende Beispiele zur praktischen Umsetzung und Menschenrechtsvermittlung wie die Umsetzung der Empfehlung der Kultusministerkonferenz durch Erlasse der zuständigen Landesminister, eine verstärkte Einwirkung auf die Arbeit der Parteien im Bundestag und die Notwendigkeit, verantwortliche politische und gesellschaftliche Akteure an ihre Verantwortung zu erinnern, runden das Ganze ab und zeigen abschließend Perspektiven für eine weitere Entwicklung dieses Themas in Deutschland auf.

Mit Prof. Dr. K. Peter Fritzsche, der das Vorwort schrieb, ist zu hoffen, „dass die vorliegende Schrift nicht nur auf den Tischen der *Eingeweihten* landet, sondern auch bei denen, die noch etwas zu lernen haben“.

Birte Kaspers

rechts ebenso Bezug genommen wie auf antike, mittelalterliche, religiöse und positivistische Rechtsansätze. Die Philosophie der Aufklärung indes spielt für das Menschenrechtskonzept unserer Tage die wichtigste Rolle, um die Entwicklung des 20. Jahrhunderts bis hin zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 verstehen zu können. Wertekonflikte prägen indes nach wie vor die Debatten und den „Kampf um die Menschenrechte“ auf Regierungsebenen, Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie in Süd und Nord. Dabei geht es nicht nur um die Gültigkeit der Menschenrechte, sondern auch um die westliche Dominanz auf diesem Gebiet (S. 23).

Auf die Frage „Was sind Menschenrechte?“ versucht die Autorin im zweiten Kapitel eine Antwort zu geben. Dabei übernimmt sie die Unterteilung in drei Genera-

tionen sowie die Forderung nach einem harten Kern der Menschenrechte. Die erste und zweite Generation bezieht sich auf die zivilen und politischen Rechte, die 1966 im so genannten UN-Zivillpakt (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) und im UN-Sozialpakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) von 1966 niedergelegt sind. An die Debatten und Auseinandersetzung über die Bedeutung und Wirksamkeit dieser Rechte während des Ost-West Konflikts schließt sich in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts die Diskussion um die dritte Generation der Menschenrechte an: das Recht auf Entwicklung. Der Kern der Menschenrechte könnte aber im Völkergewohnheitsrecht liegen, das sowohl politische als auch soziale Rechte umfaßt. Den „Wirtschaftliche[n], soziale[n] und kulturelle[n] Menschenrechte[n]“ wird gleich ein ganzes Kapitel (drei) gewidmet. Denn sie sind nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes immer stärker auf die internationale Menschenrechtsagenda gekommen. Diese Rechte sind Grundlage der steigenden Mobilisierung der internationalen Menschenrechtsbewegung seit den 1990er Jahren. Doch ihrer Umsetzung und Implementierung in nationale Gesetzgebung und im politischen Alltag wird nur halbherzig Folge geleistet. Zeitgleich sind die Frauenrechte seit Ende des letzten Jahrhunderts wichtiger Bestandteil der Menschenrechtsagenda. Dem Thema „Menschenrechte von Frauen“ widmet die Autorin ein extra Kapitel (vier). Darin wird deutlich, daß die globale Entwicklung aller Menschen, ihre Prosperität, Gesundheit und ihr Lebensstandard eng mit den Menschenrechten von Frauen zusammenhängen. Die Rechte auf Bildung und auf Gesundheit (S. 56-57) können die Lebensumstände in vielen Teilen der Welt erheblich verbessern und somit einen Beitrag für Frieden und Sicherheit leisten. Die Umsetzung und Einhaltung dieser und aller Menschenrechte ist Sache des Staates, doch ihre Überprüfung und Regulierung ist unter anderem Aufgabe der Vereinten Nationen. Im fünften Kapitel über „Menschenrechte und Vereinte Nationen“ werden die inter-

nationalen Institutionen, die UN-Menschenrechtskommission, die UN-Ausschüsse für die Überprüfung einzelner Menschenrechtsverträge, ihre Entwicklung und Möglichkeiten näher beleuchtet. Auch hier unterscheidet *Hamm* eine Ära während und nach dem Ost-West-Konflikt und betont die Errungenschaften der 1990er und ersten Jahre dieses Jahrhunderts vor allem in Form und aufgrund der Ergebnisse der Weltmensenrechtskonferenz von Wien (1993) und der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag im Jahr 2002.

Der Analyse und Bewertung der Entwicklung und Einrichtung unterschiedlicher Menschenrechtspakte und den internationalen Institutionen widmet sich die Autorin in der zweiten Hälfte des Buches. So kommt sie im sechsten Kapitel „Zur Bewertung des Menschenrechtsregime“ zum Schluß, daß trotz aller begründeten Skepsis gegenüber internationalen und regionalen Menschenrechtsregimen sich diese erfolgreich entwickelt haben. Ihre Institutionen konnten im Laufe der Jahre eine gewisse Eigenständigkeit erhalten (S. 99-100). Dem „Schutz der Menschenrechte in unterschiedlichen Regionen der Welt“ und ihren wichtigsten Akteuren, den Staaten und NRO, widmen sich die Kapitel sieben und acht. Darin steht, daß der Menschenrechtsschutz in Europa aufgrund des Schutzsystems des Europarates am stärksten ausgeprägt sei. Die Mechanismen, Verträge und Institutionen in Amerika, Afrika, Asien und im Nahen Osten wirkten aufgrund ihrer schmaleren finanziellen, personellen Ressourcen oder aufgrund der Tatsache, daß wichtige, große Staaten in der jeweiligen Region nicht Mitglied sind, weitaus weniger stark. Gleichwohl ist eine Erweiterung der regionalen Menschenrechtssysteme für die Entwicklung und eigenständige Verantwortung der Regionen und ihrer Staaten von großer Bedeutung (S. 109). Die NRO übernehmen als wichtige Akteure vor allem eine Watchdog-Funktion wahr und gelten als wichtige Lobbyisten und Experten bei der Umsetzung und Ausformulierung von Men-

schenrechtsnormen. Vertreter der „Privatwirtschaft“, die sogenannten Transnationalen Konzerne (TNK) spielen in dem Gefüge eine immer wichtigere Rolle (Kapitel neun). Die wirtschaftliche Globalisierung fordert ein Mehr an Menschenrechtsschutz durch die Unternehmen. Internationale Richtlinien und Übereinkommen der ILO, OECD, EU, der UN-Menschenrechtskommission oder im Rahmen des UN-Global Compacts sind erst der Beginn eines Versuchs, die TNK stärker an ihre Verantwortung für die Menschenrechte zu binden. Hamm macht am Ende des Buches in Kapitel zehn einen Exkurs in „Die Menschenrechtspolitik Deutschlands“ und betont hier, daß es in der Bundesrepublik Deutschland noch Defizite bei der Einhaltung der Menschenrechte gebe, dies betrifft z.B. das Asylrecht, die wachsende Armut ebenso wie die steigenden Probleme des Rassismus und Antisemitismus. Menschenrechtspolitik in Deutschland dürfe nicht nur Außenpolitik sein, sondern müsse sich noch stärker um die Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land kümmern. Im elften Kapitel gibt die Autorin einen „Ausblick: Menschenrechte im 21. Jahrhundert“. Darin gibt sie dem gegenwärtigen Menschenrechtsregime dann eine Überlebenschance, wenn trotz der Herausforderungen und Rückschläge aufgrund

der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 der Einsatz aller wichtigen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure und jedes einzelnen nicht aufhören, für ihre Rechte und rechtsstaatlichen Prinzipien einzutreten.

Die Stärken des Buches liegen in der knappen und guten Übersicht über Geschichte und Verlauf der Menschenrechtentwicklung, ihre völkerrechtlichen Instrumente und Akteure im letzten Jahrhundert. Die unterschiedlichen Analysen und Interpretationsversuche des internationalen Menschenrechtsregimes sind zudem eine gute Darstellung des gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurses auf diesem Gebiet. Im Anhang findet sich eine Sammlung von relevanten Menschenrechtsdokumenten. Hamm legt ein Buch vor, das den Untertitel Grundlagenbuch verdient hat. Es ist für Interessierte und für Studierende aller Fachrichtungen zu empfehlen. Anzumerken sind leichte ungenaue Darstellungen über die europäischen Menschenrechtinstitutionen sowie über Amnesty International. Abkürzungen werden nicht immer im Kapitel und Text erläutert (z.B. S. 121) und an einigen Stellen ist unklar, von welchen völkerrechtlichen Dokumenten genau die Rede ist (z.B. S. 128, 136).

Anja Mihr

Kazuko Hirose Kawaguchi, A Social Theory of International Law, International Relations as a Complex System (International Law in Japanese Perspective, Band 10), Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, ISBN: 90-411-2158-7, 80,- €, 316 Seiten.

Dem Buch liegt die Annahme zugrunde, daß alle sozialen Phänomene letztendlich auf die Frage zurückgeführt werden können, wie Konflikt und Kooperation – zwei Charakteristika menschlichen Verhaltens – miteinander versöhnt werden und auf der gleichen Ebene existieren können. Ausgehend von dieser Annahme will der Autor das Verhältnis zwischen einem Ganzen und seinen Teilen, zwischen Recht und Politik oder zwischen Recht und Gesellschaft untersuchen und bedient sich dabei der Systemtheorie.

Um zu zeigen, daß sich das Völkerrecht in der Praxis in den dynamischen Entwicklungen der internationalen Beziehungen manifestiere, entwickelt der Autor zunächst einen axiomatischen Rahmen und diskutiert sodann strittige Fragen innerhalb dieses Rahmens. Es ist *Hirose Kawaguchi* ein Anliegen, die trotz der Einwände von *Habermas* und *Luhmann* fortbestehende Validität einer strukturell-funktionellen Analyse für die Sozialwissenschaften darzutun. Er räumt ein, daß der starke Einfluß der strukturell-funktionellen Analyse im Sinne *Talcott Parsons'* zurückgegangen sei.

Er entwickelt im ersten Teil des Buches sodann eine axiomatische Theorie zur Erklärung komplexer sozialer Phänomene durch einen sogenannten mathematischen Phänomenalismus. Anschließend erörtert der Autor Handlungsoptionen angesichts der andauernden nuklearen Bedrohung. Zuletzt wird anhand von Beispielen die Selbstorganisation komplexer Systeme erläutert. Mit seinem rechtssoziologischen Ansatz untersucht der Autor im zweiten Teil das Völkerrecht und die internationalen Beziehungen als Verhältnis eines Ganzen zu seinen Teilen. Als Beispiele dienen Staatensystem und Einzelstaaten einerseits und die Vereinten Nationen und Japan andererseits.

Der systemtheoretische erste Teil ist durch seine sozialwissenschaftliche Gestaltung, insbesondere durch die häufige Verwendung von grafischen Modellen für den Juristen zunächst einmal ungewohnt und nicht einfach zu lesen. Wer sich der Mühe unterzieht, wird allerhand Lebenswirklichkeit, die sich bereits dem gesunden Menschenverstand erschließt, aufbereitet finden. Zu gewinnen sind allerdings auch gut vermittelte Einsichten in komplexere Zusammenhänge.

Der Autor weist darauf hin, daß das Studium des Völkerrechts ein wichtiger Schlüssel für das Verständnis der internationalen Gemeinschaft sein könne. Die moderne internationale Gemeinschaft entstand als ein Bündel von Beziehungen zwischen freien gleichermaßen souveränen und unabhängigen Staaten; Völkerrecht entwickelte sich als ein Mittel, diese Beziehungen zu ordnen. Indem man Völkerrecht untersucht, könne man strukturelle Aspekte der Wirklichkeit internationaler Beziehungen und der internationalen Gemeinschaften verstehen, welche dieses Rechtssystem einerseits hervorgebracht hätten, andererseits durch es kontrolliert würden. Sehr interessant beispielsweise ist die Differenzierung zwischen Konflikt (conflict) und Streit (dispute) (S. 104) und die daran anschließende Frage, wie ein Konflikt sich zu einem Streit – aber nicht zu einem Krieg – entwickelt und welche Rolle dem Völker-

recht und den von ihm bereitgestellten Mechanismen dabei zukommt (S. 105ff., 109ff.).

Zum Schluß des ersten Teils unterstreicht *Hirose Kawaguchi* die seiner Ansicht nach weiterhin fortbestehende Überzeugungskraft der *Parsonsschen* Theorie, räumt dabei deren methodologische Defizite ein und erläutert seinen Ansatz, der diese auszugleichen versucht. Dem dient der vom Autor eingeführte mathematische Phänomenalismus. Ob die Bemühungen des Autors, die verschiedenen Konzepte *Parsons'*, nämlich Handlung, System, Handlungssystem und die von *Parsons* verwendete strukturell-funktionelle Analyse zu rekonstruieren, erfolgversprechend sind, mag dahingestellt bleiben. Die Diskussion der letzten Jahre (vergleiche etwa *Helmut Staubmann/Harald Wenzel* (Hrsg.), *Talcott Parsons, Zur Aktualität eines Theorieprogramms*, 2000) mag jedoch den Schluß nahelegen, daß dem nur noch teilweise so ist. Immerhin muß im Gedächtnis behalten werden, daß *Parsons* in seinen Arbeiten eine Synthese von Ideen einiger wichtiger und bekannter europäischer Denker (*Durkheim, Pareto, Weber, Freud*) über die moderne Gesellschaft vorgenommen hat. *Parsons'* bleibendes Verdienst wird es sein, in genuin-amerikanischer Art und Weise an europäische Traditionen angeknüpft und diese auf eine neue Erkenntnisstufe gehoben zu haben. Versuche, wie sie *Hirose Kawaguchi* mit dem vorliegenden Buch unternimmt, hieran zu erinnern und für die Lösung weltweiter struktureller Fragen fruchtbar zu machen, verdienen in jedem Fall Respekt.

Um ein System bewerten zu können, müsse man das Erreichen der Systemziele untersuchen. Der Autor konzentriert sich mit Blick auf das komplexe System der Völkerrechtsordnung – er gebraucht meistens den Begriff „globale Gesellschaft“ (Global Society) –, die er in der Satzung der Vereinten Nationen verkörpert sieht, auf das Ziel der Ächtung des Krieges bzw. des Einsatzes militärischer Gewalt.

In der zweiten Hälfte des Buches geht der Autor der Frage nach, ob erstens die Welt

Japan verändert habe und was zweitens Japan dazu beitragen könne, die Welt zu verändern. Für den deutschen Leser ist es dabei besonders interessant zu verfolgen, wie *Hirose Kawaguchi* vor diesem Hintergrund die Frage des Einsatzes der „Selbstverteidigungskräfte“, der japanischen Ersatzarmee (vgl. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 der japanischen Verfassung: "[...] land, sea and air forces, as well as other war potential, will never be maintained"), diskutiert.

Breiten Raum nimmt zum Schluß die Analyse der japanischen Sicherheitspolitik ein, wobei *Hirose Kawaguchi* eingehend die Zusammenarbeit mit den USA darstellt und bewertet. Der grundsätzliche Wertekonsens beider Staaten bilde auch nach dem Ende des Kalten Krieges eine tragfähige Grundlage für diese Zusammenarbeit. So wie im bilateralen Verhältnis beider Staaten ermöglichten Dialog und Diskussion auch in den internationalen Beziehungen insgesamt friedliche und zukunftsorientierte Lösungen (S. 150f.). Die Kooperation der ungleichen Partner mache deutlich, daß Zusammenarbeit auch zwischen unterschiedlichen Staaten möglich und erfolgreich sein könne.

Das im November 2002 abgeschlossene Buch stellt fest, daß es der Pax Americana an einem kohärenten Katalog von Idealen fehle, der sie geistig unterfüttere. Die in einem Nebensatz ausgesprochene Feststellung, dies sei bei der früheren Pax Britannica anders gewesen, bleibt unbegründet. In jedem Fall dürften sie das von *Hirose*

Kawaguchi beklagte Schicksal der westlichen Werte – Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft – geteilt haben, nicht universell anerkannt zu sein (S. 252).

Zum Schluß untersucht *Hirose Kawaguchi* das Verhältnis zwischen Rechtmäßigkeit der Drohung mit oder des Einsatzes von Nuklearwaffen und der Politik der nuklearen Abschreckung. Er bezieht sich dabei auf das Gutachten des IGH vom 8. Juli 1996. Der Autor versucht, Völkerrecht und internationale Politik als Subsysteme der internationalen Gemeinschaft zu versöhnen; nur im Verbund könnte sie Erfolge erzielen. Es sei nichts widersprüchliches daran, wenn Japan sich zukünftig stärker als bislang für die Abschaffung von Atomwaffen einsetze, obwohl es unter den Atomschirm der USA nach wie vor Schutz suche. Den Unterschied zwischen Politik und Recht, zwischen Sein und Sollen dürfte nicht antagonistisch begriffen werden, sondern als umfassendes Abbild der komplexen Wirklichkeit. Nur wer sich beider Elemente – und damit des Ganzen – bewußt sei, vermöge dieses Ganze zu beeinflussen. Das Buch bietet dem Völkerrechtler eine interessante Herausforderung, belohnt ihn dafür auch mit Einsichten in Zusammenhänge und Wirkungsmächte, die einem bloß völkerrechtlichen Betrachter häufig versagt bleiben. *Hirose Kawaguchi* bietet keine leichte Kost, doch lohnend ist die Lektüre seines Buches allemal.

Norman Weiß

Albrecht Weber, Menschenrechte, Texte und Fallpraxis, Sellier, European Law Publishers GmbH: München, ISBN: 3-935808-05-4, 49,- €, 1.050 Seiten.

Seit 2002 sind einige Bücher mit dem Titel „Menschenrechte“ erschienen. Unter diesen – zumeist von Nichtjuristen verfaßten schmalen Einführungen in das System des internationalen Menschenrechtsschutzes und Abhandlungen über aktuelle Probleme in dessen Rahmen – fällt das vorliegende Werk bereits durch Umfang (1050 Seiten) und Untertitel „Texte und Fallpraxis“ auf. Der Autor, Professor für Öffentliches Recht

an der Universität Osnabrück, macht durch die rechtsvergleichende Methode sichtbar, daß Rechtswissenschaft eine Buchwissenschaft, ja eine Wissenschaft der teils parallelen, teils konkurrierenden Bücher ist: *Weber* vergleicht die menschenrechtlichen Verbürgungen wichtiger völkerrechtlicher Verträge und ausgewählter nationaler Verfassungen. Diese beeindruckende Übersicht vermittelt sehr eingängig den zeitlo-

sen Anspruch der Texte, die ihre situative und zeitbezogene Entstehung gleichwohl nicht verleugnen können oder wollen. Die Zusammenschau der Texte zum Gleichheitssatz ist hierfür ein besonders ergiebige Beispiel: Von der Abschaffung von Standesvorrechten (Belgien, Dänemark, Schweizerische Bundesverfassung a.F.) über die Gleichheit aller Bürger im gesamten Land (Schweizerische Bundesverfassung a.F.) und den gleichen Zugang aller Bürger zu öffentlichen Ämtern (Niederlande, Luxemburg, Italien) hin zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Deutschland, Griechenland) und neustens dem Verbot von Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Europäische Grundrechtecharta). Jeder dieser Texte hat sein spezifisches „Gleichheitsprogramm“.

Besonders verdienstvoll ist es, daß *Weber* den Textvergleich um eine „typisierende fallbezogene Analyse der höchstrichterlichen Menschenrechtsjudikatur“ (S. V) ergänzt. Diese vergleichende Zusammenstellung höchstrichterlicher Menschenrechts-

rechtsprechung ermöglicht einen guten Vergleich der Unterschiede, aber auch der Gemeinsamkeiten bei der Herangehensweise an grund- und menschenrechtliche Fragestellungen. Die kommentierte Zusammenstellung der Entscheidungsauszüge macht deutlich, wie sich die verschiedenen Rechtsebenen und -räume gegenseitig beeinflussen. So zeigt etwa der Abschnitt über die Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit von Journalisten Einflüsse der Rechtsprechung des US-Supreme Court auf Entscheidungen des Britischen House of Lords und Parallelen zur spanischen und deutschen Verfassungsrechtsprechung. Der Verfasser führt den Leser kenntnisreich durch die zusammengestellten Auszüge und ermöglicht es ihm, anhand der weiterführenden Literaturhinweise wichtige Fragestellungen zu vertiefen.

Das anspruchsvolle Werk vermag es, der juristischen Diskussion über Grund- und Menschenrechte in rechtsvergleichender Perspektive wichtige Impulse zu geben. Es kann ohne Einschränkungen empfohlen werden.

Norman Weiß

Rosenne's The World Court, What It is and how It works, sixth completely revised edition by Terry D. Gill, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, ISBN 90-04-13633-9, 80,- €, 332 Seiten.

Das Buch erschien im Jahre 1963 zum ersten Mal; die vierte Auflage kam 1989, die fünfte 1994. Das Jahr 2003 erlebte nun die sechste Auflage. *Shabtai Rosenne* (geb. 1917) war seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges als Diplomat und Hochschullehrer tätig. Das vorliegende Buch über den Internationalen Gerichtshof (IGH) ist ein Klassikertext.

Terry D. Gill, Utrecht, zeichnet für diese Auflage allein verantwortlich, nachdem er bereits an den beiden Voraufgaben mitgewirkt hatte. Das Buch ist nicht neu geschrieben, sondern aktualisiert und vor allem im sechsten Kapitel („The Work of the Court“) auf den Stand der Rechtsprechung bis Ende 2002 gebracht worden.

Dem Untertitel entsprechend gliedert sich das Buch in zwei Teile: „What the Court is“ und „How the Court works“. Im ersten Teil wird die Vorgeschichte knapp dargestellt (Kapitel 1), das Verhältnis des IGH zu den Vereinten Nationen erläutert (Kapitel 2) und schließlich die Richter, ihre Stellung und die Organisation des Gerichtshofs behandelt (Kapitel 3). Der zweite Teil erläutert zunächst die Jurisdiktion des IGH (Kapitel 4), stellt sodann den Ablauf des Verfahrens dar (Kapitel 5) und bietet im Anschluß eine Zusammenfassung der behandelten Fälle (Kapitel 6). Eine kurze Bewertung schließt das Buch ab (Kapitel 7). Die beigefügten Anhänge enthalten unter anderem die Verfahrensordnung des IGH,

aber auch Statistiken über die Entwicklung der Rechtsprechung.

Der kürzere erste Teil entwirft in anschaulichen Worten ein historisches Panorama vor dessen Hintergrund der Leser an die Jetztzeit des IGH und ihre Probleme herangeführt wird. Nach wie vor sind die Ausführungen zu den Details keineswegs erschöpfend. So wird etwa dem Thema der Bildung von Kammern gerade eine Seite gewidmet; die politischen Hintergründe, die die Ausweitung des Kammerprinzips beförderten, werden lediglich erwähnt,

nicht analysiert. Im ersten Teil ist das Buch somit eine gut lesbare und konzentrierte Vorstellung des IGH, wie es auch der Titel nicht anders vermuten läßt.

Interessant wird das Buch durch die Kurzbeschreibung der vom IGH entschiedenen Fälle: insgesamt 75 Fälle werden kurz skizziert. Diese 100 Seiten liefern ein hochinteressantes Panorama des Völkerrechts von 1945-2002. Trotz des hohen Preises ist das Buch gerade für Bibliotheken eine lohnende Anschaffung.

Norman Weiß

K. Peter Fritzsche, Menschenrechte, Eine Einführung mit Dokumentationen, Paderborn, München u.a.: Verlag Ferdinand Schöningh, 2004, ISBN 3-8252-2437-6, 15,90 €, 421 Seiten.

In 2003 und 2004 erschienen einige einführende Bücher zum großen Thema Menschenrechte. Dieses Werk bietet eine Darstellung aus politologischer Sichtweise. Der Autor ist Inhaber des UNESCO-Lehrstuhls für Menschenrechtserziehung der Otto von Guericke-Universität Magdeburg. Von den 421 Seiten wird dem Leser in der ersten Hälfte des Buches, auf 180 Seiten, eine Einführung in verschiedene Themenbereiche der Menschenrechte geboten. Die nachfolgenden Seiten stellen eine Auswahl von internationalen und nationalen Dokumenten in deutscher Sprache dar.

Aufgrund des Einführungscharakters hat der Autor sich an manchen Stellen sehr kurz gehalten, und dies macht es für den völligen Neueinsteiger unter den Lesern wahrscheinlich teilweise etwas schwierig, nicht den Faden zu verlieren. Ein Abkürzungsverzeichnis hätte bei manchen Passagen das Verstehen erleichtert, die Literaturauswahl erscheint selektiv und einige neuere Publikationen bleiben wohl daher auch unberücksichtigt. Die Auswahl der Themenkreise ist als Einführung gut gewählt, dennoch hätte eine noch systematischere Herangehensweise und noch mehr erklärende Absätze die Verständlichkeit für den Leser erhöht. Das letzte Kapitel

widmet der Autor dem „Menschenrecht auf Internet - Menschenrechte im Internet“. Er führt in diesem Kapitel aus, daß der Zugang zum Internet heute zur Freiheit der Information und Kommunikation gehört und es ein Recht auf Internet gibt (S. 176). Diese Feststellung trifft wohl so nicht ganz zu, es hätte an dieser Stelle einer ausführlicheren Erklärung bedurft. Denn nur weil dies in einem „Internet - Manifest“ gefordert wird, wie dies im Kasten auf der nächsten Seite dokumentiert ist, handelt es sich noch nicht um ein Recht.

Viele Fundstellen sind als Internetadressen angegeben, dies mag für den jungen modernen Leser sicherlich eine besondere Hilfestellung sein, dennoch hätte man meines Erachtens bei diesen Adressen auf die offiziellen Seiten verweisen sollen. Denn die Sekundärliteratur aus dem Internet gibt die Inhalte nicht immer ganz richtig wieder. Leider sind auch nicht mehr alle Internetadressen aktuell, was aber bei dem schnelllebigen Medium nicht verwunderlich ist, ein Vermerk mit dem Abfragedatum wäre daher hilfreich.

Das Buch hätte noch einiger redaktioneller Überarbeitungen bedurft.

Claudia Mahler

Georg Nolte/Hans-Ludwig Schreiber (Hrsg.), Der Mensch und seine Rechte, Grundlagen und Brennpunkte der Menschenrechte zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Göttingen: Wallstein Verlag, 2004, ISBN 3-89244-757-8, 19,00 €, 208 Seiten.

Die vorliegende Publikation ist im Rahmen einer zentralen Ringvorlesung der Georg-August-Universität Göttingen entstanden, die in Zusammenarbeit mit der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen im Sommersemester 2003 stattfand. Das Buch umfaßt elf Aufsätze, welche während der Veranstaltung in Form von Vorträgen vorgestellt wurden.

Besonders durch die verschiedenen Hintergründe der Referenten und dadurch, daß die Beiträge in unterschiedlicher Weise strukturiert sind, glänzt das Buch durch besonderen Abwechslungsreichtum.

Die Autorinnen und Autoren entstammen verschiedenen Fachrichtungen, so waren Juristen, Politikwissenschaftler, Literaturwissenschaftler, ein Arabist und Vertreter aus der Politik und von Menschenrechtsorganisationen anwesend. Sie befassen sich von verschiedenen Blickwinkeln aus mit der Frage, ob Menschenrechte überall und immer gleich gelten. Dabei versuchen sie, Antworten auf aktuelle und ältere Fragen zu geben.

Die Themengebiete liefern eine ausgewogene Auswahl zu unterschiedlichen Problemen und Brennpunkten, wie beispielsweise die Menschenrechtsentwicklung in nicht-westlichen Kulturen oder die politischen Implikationen der Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene.

Der erste Beitrag mit dem Titel „Menschenrechte - aus den Büchern in die Verfassungen“ stammt von *Christian Starck*, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Göttingen. Er liefert einen übersichtlichen Einblick in die Ursprünge und Geschichte der Menschenrechte. Dabei erläutert er, inwieweit Menschenrechtserklärungen bereits in Verfassungen des 18. Jahrhunderts vorhanden sind.

Allerdings stellt er klar, daß die Geschichte der Menschenrechte schon viel früher beginnt und verwurzelt ist mit Erfahrungen

und Ideen der politischen Philosophie. Um dies zu belegen, stellt er die historische Entwicklung dar, in welcher die Grundlagen für die Menschenrechte erarbeitet wurden. So betrachtet er rückblickend *Samuel Pufendorf*, die spanische Spätscholastik, die mittelalterliche Scholastik und Kanonistik und schließlich die Säkularisierungsvorgänge der Menschenrechte. Er kommt zu dem Fazit, daß die Menschenrechte ihre Wurzeln in der jüdisch-christlichen Tradition hätten. Anschließend erläutert *Starck*, wie sich die Menschenrechtserklärungen in den USA und Europa zu verbindlichen Bestandteilen der jeweiligen Verfassungen entwickelten.

Wilfried Barner, Professor für Neuere deutsche Literatur, befaßt sich mit der Darstellung unmenschlicher Quälereien auf den europäischen Theaterbühnen der Frühen Neuzeit, also in der Zeitspanne zwischen dem 17. Jahrhundert und dem ersten Drittel des 19. Jahrhunderts. Er vertritt die These, daß das Theater die seinerzeitigen Menschenrechtsdebatten in unterschiedlicher Weise begleitet habe. Zu einer Zeit ohne die heute vertrauten Massenmedien lieferte das Theater einen Raum, um relevante Themen zu „bereden“ und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. *Barner* illustriert seine Feststellungen an ausgesuchten Beispielen des englischen, deutschen und französischen Theaters. Sein Ziel ist es, die Parallelen zwischen den Darstellungen in der Literatur und der öffentlichen Exekutions- und Folterpraxis aufzuzeigen, und zu ergründen, ob die Stücke zu einer gewissen Bewußtseinsausbildung beigetragen haben.

Der dritte Text des Buches, geschrieben von *Jochen Abr. Frowein*, emeritierter Professor für öffentliches Recht und Völkerrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, trägt den Titel „Terrorismus als Herausforderung für den Menschenrechtsschutz“. *Frowein* greift aktuelle Debatten um den Menschenrechtsschutz von

Terroristen in Folge der Geschehnisse vom 11. September 2002 auf. Er stellt die Frage, welchen Status aufgegriffene Terroristen im Völkerrecht besitzen und stützt sich dabei auf die Kontroversen um die Guantanamo-Häftlinge. Im Anschluß diskutiert er Probleme, die sich beim Umgang mit Terrorismus zwangsweise ergeben: Er thematisiert u.a. den äußerst fragwürdigen Einsatz von Folter, um an Informationen über mögliche Gefahren zu kommen, sowie die Einschränkung der Pressefreiheit und der Meinungsfreiheit aufgrund terroristischer Bedrohungen. Der klar strukturierte Aufsatz endet mit der Überlegung, daß das Recht auf Sicherheit nicht a priori über andere grundlegende Freiheiten gestellt werden könne.

Tilman Zülch, Generalsekretär und Gründer der Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen, wendet sich einem weiteren, stets aktuellem Thema zu: Dem Einsatz für die Rechte von ethnischen und religiösen Minderheiten. Dafür skizziert er anfangs die Geschichte verschiedener Kriegsverbrechen und Genozide. Dabei kommt er zum Schluß, daß bisher fast alle demokratischen und sozialistischen Staaten in Europa und Nordamerika in irgendeiner Weise einen Völkermord unterstützt oder sogar begangen hätten. Auf der anderen Seite gibt *Zülch* aber auch positive Impulse, indem er die Friedensarbeit der Gesellschaft für bedrohte Völker vorstellt. Anhand konkreter Beispiele zeigt er auf, wie wichtig Intervention von außen aber auch innerer Widerstand sind, und darüber hinaus auch die Informationslieferung über unrechte Geschehen. Abschließend sagt er, daß ihm im Zweifel eine unrechtmäßige Intervention lieber sei als Nichtstun, er aber präventive und friedliche Maßnahmen vorziehe.

Der nächste Beitrag ist etwas untypisch gestaltet: Der Mitherausgeber des Buches, *Georg Nolte*, Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung in Göttingen, stellt sein Anliegen, die Menschenrechtspolitik der USA, in Form eines Streitgesprächs vor. Zentrales Thema ist die Frage, ob die USA sich in ihrer Politik eher wie der Messias verhalten oder nach

Machiavelli – sie also ethische Ziele verfolgen oder nur um ihre Machtausweitung bemüht sind. Über diesen Streitpunkt sowie über spezielle Funktionen und Interventionen der USA in der nationalen und internationalen Politik diskutiert *Nolte* mit seinem amerikanischen Freund und Kollegen *John*. Dadurch, daß beide Seiten beleuchtet werden, glänzt der Beitrag durch Ausgewogenheit und Schärfe.

Kerstin Müller, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, beschäftigt sich mit den „Aktuellen Herausforderungen der internationalen Menschenrechtspolitik und der Rolle der Bundesrepublik Deutschland“. In kurzen, übersichtlichen Abschnitten verdeutlicht sie die Aufgaben und Strategien einer verantwortungsvollen Menschenrechtspolitik. Anschließend erläutert *Müller*, was die Bundesregierung konkret tue und tun müsse, um diesen Anforderungen im In- und Ausland gerecht zu werden. Als spezielle neue Herausforderungen an die Menschenrechtspolitik nennt sie Terrorismus, Globalisierung und Regionalkonflikte. Sie räumt schließlich auch den mitunter begrenzten Handlungsspielraum deutscher Politik ein, ebenso wie deren eingeschränkte Wirkungsmöglichkeiten. Ihr Fazit lautet aber, daß sich trotzdem bereits viel zum Positiven geändert habe und auch die kleinen Schritte überaus lohnenswert seien.

Der folgende Aufsatz von *Tilman Nagel* stellt sich der Frage, ob der Inhalt der Menschenrechte eindeutig bestimmbar oder aber abhängig ist von kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Faktoren. Der Professor für Arabistik an der Universität Göttingen erörtert zu diesem Zweck die Menschenrechte aus islamischer Sicht. Dabei geht er auf die Geschichte der islamischen Rechtsprechung und die Rechte von Muslimen ein, die vollkommen in der Religion verwurzelt seien. So zerstöre ein im Islam, d.h. in der „ursprünglichen Art“ geborener Mensch beispielsweise mutwillig seine Menschenwürde, wenn er den Islam nicht achte. Ferner wird thematisiert, daß der Islam als potentielles Geltungshindernis der Menschenrechte in europäischen Gesellschaften gesehen werden kann.

Der Artikel liefert eine detaillierte Übersicht über die islamische Herangehensweise an Menschenrechte und schließt mit einem Ausblick darauf, was in Zukunft noch geändert werden muß. *Nagel* ist der Meinung, daß die in einer pluralistischen Gesellschaft lebenden Muslime die allgemeinen Menschenrechte anerkennen müssen, anstatt ihrem Glauben Vorrang zu geben.

Zu dem Unterschied zwischen dem Menschenrechtsverständnis in China und dem im Westen befaßt sich *Ai-Er Chen*, Professorin für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie der National Taipei University, Taipeh. Dazu betrachtet sie die Entwicklung des Menschenrechtsverständnisses in China vor den verschiedenen historischen Hintergründen Taiwans und der VR China. Ihrer Meinung nach wird das individuelle Rechtsbewußtsein nämlich nachhaltig von der kulturellen Vorgegebenheit beeinflusst. Am Ende gibt *Chen* jedoch ihrer Hoffnung Ausdruck, daß das westliche Menschenrechtsverständnis auch in China durchaus Erfolg haben wird.

„Wem gehört das Kind?“ fragt *Ilona Ostner*, Professorin für Sozialpolitik der Universität Göttingen in ihrem Beitrag. Sie betrachtet sowohl soziologische als auch juristische Definitionen von Kindheit und Kindsein. So werden die Evolution der Kinderrechte sowie die Individualisierung der Kinder durch das Recht diskutiert. In dem soziologischen Teil ihrer Arbeit stellt *Ostner* die Ambivalenz der Individualisierung des Kindes heraus. Ihrer Auffassung nach hat jede Veränderung erneute Probleme durch Wechselwirkungen mit sich gebracht.

Um die „Gleichheit im Zeitalter neuer Ungleichheit“ geht es *Werner Heun*, Professor

für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften an der Universität Göttingen. Infolge aktueller Tendenzen zu Ungleichheiten zwischen Ländern, aber auch innerhalb von Staaten, stellt *Heun* die Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes vor und vergleicht dessen Reichweite mit den speziellen Gleichheitsgeboten und Diskriminierungsverboten. Dabei stützt er sich auf innenpolitische Beispiele aus Frankreich, den USA und der Bundesrepublik. Abschließend wagt er einen Ausblick auf die internationale Ebene und kommt zu dem Schluß, daß absolute Gleichheit wohl ein unerfüllbares Ideal bleibt, aber daß die Gleichheitssätze trotz nationaler Unterschiede eine prinzipielle Statusgleichheit aller Menschen garantieren.

Der letzte Beitrag stammt von *Thomas Buergethal*, Richter am Internationalen Gerichtshof, Den Haag. Der Aufsatz mit dem Titel „Legitimität von Regierungen und die Menschenrechtsrevolution“ beleuchtet die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes und die daran angeknüpften, steigenden Erwartungen der Menschen. Darüber hinaus betrachtet er die Pflicht von Regierungen, diesen Rechten nachzukommen und sie zu achten. *Buergethals* These lautet, daß es einen Zusammenhang gebe zwischen der Entwicklung der Menschenrechte und der Legitimität von Regierungen bzw. deren Menschenrechtspolitik.

Der Schluß des Beitrags und damit des Buches läßt Platz für Optimismus. *Buergethals* Meinung nach klagen immer mehr Personen, Menschenrechtsorganisationen und Gerichte die Grundrechte ein und erschweren es dadurch den Regierungen, ihre unrechtmäßige Politik fortzuführen.

Ulrike Schulze

Manfred Nowak, Introduction to the International Human Rights Regime, Leiden/Boston: Marinus Nijhoff Publishers, 2003, ISBN 90-0413-658-4 (geb. Ausgabe), 100,- €, 365 Seiten.

Dieses Buch ist die englische, überarbeitete Fassung der deutschsprachigen „Einführung in das internationale Menschenrechtssystem“ welche 2002 im Neuen Wissenschaftlichen Verlag (Wien/Graz) erschienen ist.¹ Der Autor hat mit diesem Buch eine straffe Darstellung des komplexen Themenbereichs geschaffen. Er selbst schreibt in seinem Vorwort, daß es ihm auch bewußt ist, daß manche Stellen sehr kurz ausgefallen seien und daher Vollständigkeit nicht gewährleistet sein könne. Das Werk stellt eine Einführung zum Thema Menschenrechte dar und bietet dem interessierten Leser eine Auswahl an weiterführenden Texten an.

Die englische Fassung hat denselben Aufbau wie die deutsche Ausgabe. Das Buch gliedert sich in eine Einführung in das, was Menschenrechte (S. 1-5) sind, geht dann über auf die Geschichte der Menschenrechte (S. 9-30) und leitet zum internationalen Menschenrechtsschutz, seine Zusammenhänge und Konzepte (S. 33-69) über. Im vierten Abschnitt widmet sich der Autor den Vereinten Nationen (S. 73-156) und geht auch auf die einzelnen Verträge und ihre Mechanismen ein. In den nachfolgenden Abschnitten werden die regionalen Systeme im Gegensatz zum universellen System der Vereinten Nationen erklärt. Zu Beginn werden auf die Funktionen des Europarates (S. 157-185) und seine vielfältigen menschenrechtlichen Verträge eingegangen. Beschrieben werden auch das inter-amerikanische (S. 189-202) und afrikanische (S. 203-212) System. Im achten Abschnitt wird die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (S. 215-231) vorgestellt. Um ein vollständiges Bild zu geben, werden auf die Europäische Union und ihre Einflüsse auf die menschenrechtliche Situation in Europa eingegangen (S. 235-249). Den Abschluß zu den

regionalen Systemen bildet eine kurze Darstellung der Errungenschaften der Organisation der Islamischen Konferenz und der Arabischen Staaten (S. 253-256).

Im nachfolgenden Abschnitt werden Nichtregierungsorganisation und ihr Einfluß und ihr vielfältiges Tätigkeitsfeld im Bereich Menschenrechte besprochen (S. 257-263). Hernach wird ganz allgemein auf die Überwachungsmechanismen im System der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte eingegangen (S. 265-270). An diese Darstellung schließt sich ein kurzes kritisches Kapitel über die Unzulänglichkeiten dieser Systeme, da sie sich nicht der der sich verändernden Welt und ihren neuen Problemen anpassen (S. 273-276). Ein weiterer Abschnitt zeigt, daß es auch Mechanismen gibt, die bereits präventiv den Menschenrechtsverletzungen entgegenwirken wollen (S. 277-288). Im Kapitel die individuelle strafrechtliche Verantwortung für schwere Menschenrechtsverletzungen geht der Autor auf die Straflosigkeit am Beispiel Argentinien und auf den Fall Pinochet ein (S. 289-297) und unterrichtet den Leser aber auch über die unterschiedlichen Strafgerichtshöfe. Ausführlicher bespricht er den neu gegründeten Internationalen Strafgerichtshof (S. 297-303).

Darauf folgt der Abschnitt Menschenrechte, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (S. 307-318). An dieser Stelle werden die Befugnisse des Sicherheitsrates und konkrete Beispiele der Friedenssicherungseinsätze und ihre Unterschiede in kurzen Caseboxes angeführt (S. 319-337). Casebox 16 befaßt sich mit dem Beispiel Irak, hier wurde in zwei Sätzen die Ereignisse des Iraks im Frühjahr 2003 ergänzt, es verwundert, daß hierzu nicht mehr zu sagen war (S. 329), außer daß 20. März bis 14. April 2003 Militär aus den USA und Großbritannien ohne explizite Autorisierung des Sicherheitsrates im Irak einmarschierten, und das Regime von Saddam Hussein gestürzt habe als eine

¹ Siehe die Besprechung in MRM 2003, S. 138f.

Reaktion auf die Nichtkooperation mit UN-Waffeninspektoren. Im Kommentar dazu wurde angefügt, daß diese militärische Intervention viele politische und wirtschaftliche Gründe hat und sicherlich nicht vorrangig aus Gründen des Schutzes der Menschenrechte durchgeführt wurde. Eine ausführlichere Behandlung auf Grund des Redaktionsschlusses im Mai 2003 war wohl leider nicht möglich.

Den Abschluß des Buches bilden die Gedanken des Autors zur Verbesserung des Menschenrechtssystems in der Zukunft (S. 339-347). An die inhaltlichen Ausführungen fügt sich das Abkürzungsverzeichnis, ein Index über die Caseboxes, sowie ein Namens- als auch ein Stichwortverzeichnis an.

Der Fließtext wird mit Textboxes und Litboxes unterbrochen und ergänzt. An manchen Stellen sind die Boxes nicht ganz so angenehm, da man dadurch die inhaltlichen Ausführungen immer wieder unterbricht. Die Textboxes sind Schaubilder oder kurze stichwortartige Zusammenfassungen der Kapitel. In den Litboxes werden weiterführende Literaturhinweise und Internet-

adressen angefügt, Fußnoten wurden vom Autor nicht verwendet. Die häufigen deutschsprachigen Literaturangaben in der englischen Ausgabe erscheinen mir nicht sehr zielführend, da auch ansonsten auf anderssprachige Literaturhinweise verzichtet wurde.

Es wurden einige Neuerungen aufgenommen, dennoch wurden nicht alle Daten aktualisiert (siehe Seite 80). Die Zahlen der Individualbeschwerden wurden dem Datum 2004 angepaßt dies wurde bei den General Comments leider vergessen.

Dieses Buch bietet eine Fülle an Informationen und stellt einen guten Einstieg in die Menschenrechtsthematik dar. Es ist auch in der englischsprachigen Literatur eines der wenigen kurzen und umfassenden Werke. Im Vergleich zur deutschen Fassung wurde auf eine leserfreundliche Gestaltung bei dem Seitenlayout geachtet. Der Preis von 100€ wird dennoch so manchen Interessierten abschrecken; daher ist es gut, daß inzwischen auch eine broschiierte Version zum halben Preis vorliegt.

Claudia Mahler

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (Hrsg.), Halbierung der extremen Armut, Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen, Dritter GKKE-Bericht (GKKE-Schriftenreihe, Band 35), 2004, ISBN 3-932535-77-4, 80 Seiten.

Der Bericht nimmt zum zweiten Zwischenbericht der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 Stellung und analysiert und diskutiert die Auswirkungen der deutschen Entwicklungspolitik an einem regionalem und einem sektoralen Fallbeispiel. Außerdem stellt die GKKE in einer dritten Fallstudie eine politische Analyse aus Bolivien vor, einem der vier Schwerpunktländer deutscher Entwicklungshilfe.

Der Bericht informiert ausführlich über die Hintergründe des von der Bundesregierung aufgelegten Aktionsprogramms 2015. Es beruht auf den von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 2000 verabschiedeten sogenannten Millenniumszielen, die auch dem entwicklungspolitischen Handeln der Mitgliedstaaten klare Zeit- und Zielvorgaben setzen. So soll es bis zum Jahr 2015 signifikante Verbesserungen in zentralen Lebenssituationen geben, die von Armut geprägt sind. Das Aktionsprogramm der Bundesregierung, das seit drei Jahren umgesetzt wird, wird als Beitrag zu dem Ziel verstanden, den Anteil extrem Armer an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Aus dem vorliegenden GKKE-Bericht geht hervor, daß die GKKE nach wie vor den innovativen Ansatz des Aktionsprogrammes zur Verbreiterung der Armutsbekämpfung begrüßt. Gleichzeitig kommt zum Ausdruck, daß es noch nicht gelungen sei, das Potential dieses Programmes auszuschöpfen. Deswegen empfiehlt die GKKE in ihrem Bericht, das Aktionsprogramm durch ein Sofortprogramm zu beschleunigen, um so das Potential des Programmes weiter auszuschöpfen. Überdies hält die GKKE es für notwendig, den Anteil direkter Maßnahmen zu Armutsbekämpfung zu erhöhen, da die zu verzeichnende Steigerung von Finanzmitteln für die Armutsbekämpfung sich bislang nur auf indirekt wirkende Programme konzentrierte, denen keine klare Eingrenzung der zu erreichenden Armen gelinge. Überdies mahnt die GKKE an, daß das Aktionsprogramm 2015 nicht nur eine Agenda für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung darstellen solle, sondern auch zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Gestaltung anderer Politikfelder führen müsse. Hierfür sei es allerdings nicht mit einer überfälligen besseren Koordinierung der Tätigkeit einzelner Ressorts getan, erforderlich sei vielmehr auch eine verstärkte politische Diskussion über die damit verbundenen Fragen im Deutschen Bundestag. (wß)

• • •

Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, Tübingen: Mohr-Siebeck, 2003, ISBN 3-16-148087-2, 553 Seiten.

Das Buch handelt ausführlich von den Normen, die die eine direkte Strafbarkeit des Individuums nach Völkerrecht begründen: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression in Gestalt des Angriffskrieges. Dabei wird nicht nur das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, sondern auch das Völkergewohnheitsrecht als Rechtsgrundlage herangezogen. Besondere Berücksichtigung findet die Rechtsprechung der Ad-hoc-Tribunale für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien, die das Völkerstrafrecht in der Praxis konkretisiert hat.

Das Buch ist für den deutschen Rechtsanwender besonders deshalb interessant, weil es durchgehend die Bezüge zur Bundesrepublik Deutschland und dem deutschen Recht herstellt, die zu einer völkerrechtskonformen Anwendung des deutschen Völkerstrafrechts notwendig sind. (*wß*)

•••

The Report of ITAKA's Mission, Tragic Disappearances of Young Women in Ciudad Juárez (Mexico), Warschau, 2003, <http://www.itaka.org.pl>

Um auf das Verschwinden von Frauen in Ciudad Juárez, Mexiko, aufmerksam zu machen, hat die polnische *Stiftung zur Hilfe der von Verschwunden betroffenen Menschen ITAKA (Aid Foundation for People Affected with Problems of Disappearance)* im Frühling 2003 drei ihrer Mitarbeiter nach Mexiko gesandt. Diese sollten den Betroffenen vor Ort helfen, darüber hinaus die gegenwärtige Situation ermitteln und in Form eines Berichts in Medien und Hilfseinrichtungen verbreiten.

Ciudad Juárez ist in den vergangenen Jahren aufgrund zahlreicher grausamer Frauenmorde zu trauriger Berühmtheit gelangt. Laut Presseberichten gab es seit 1993 350 weibliche Mordopfer, von denen die meisten vor ihrem Tod vergewaltigt und gequält wurden. Der Anwalt und Dozent an der Universidad Autonoma de Juárez, *Gustavo de la Rosa*, nennt außerdem eine Zahl von ungefähr 5.000 Frauen, die in den letzten zehn Jahren als verschwunden gemeldet wurden. Die jungen Frauen stammten alle aus den ärmlichen Gegenden von Juárez, einer Industriestadt mit extrem hoher Kriminalitätsrate. Die Mehrzahl ihrer Einwohner kam aus den ländlichen Gegenden Mexikos auf der Suche nach Arbeit und einem besseren Leben nach Juárez.

Der 33-seitige ITAKA Bericht liefert zu Beginn zahlreiche Informationen über die Einwohner, Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Stadt, um danach vertiefend auf das Verschwinden und die Massenmorde einzugehen. In letzterem Teil werden die bedrückenden Geschichten einiger Mädchen aus der Sicht von Familienangehörigen erzählt, ferner wird das herzlose Eingreifen der Polizei und Behörden analysiert. Die Polizei und ihre Arbeitsweise gelten als gleichmütig, unübersichtlich und nicht vertrauenswürdig. Teilweise werden ‚angebliche‘ Täter aber erstaunlich schnell gefaßt – unter völliger Mißachtung von Menschenrechten: Die Männer werden häufig unter Folter zu (falschen) Geständnissen gezwungen und dienen so als Sündenbock für die wahren, von der Polizei vielfach geschützten Täter.

Der Bericht verfällt aber nicht einfach in Anklagen. Er gibt sowohl den Opfern als auch der Polizei eine Stimme. In dieser Weise wird ausgewogen, aber gleichzeitig kritisch und gründlich nachgeforscht, um die widersprüchliche Lage in Juárez aufzudecken und auf Behörden und Hilfsorganisationen einwirken zu können. (*Ulrike Schulze*)

•••

Informationen
aus dem MenschenRechtsZentrum
der Universität Potsdam

Referendarstation/Praktikum

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im Institut ableisten. Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. Eckart Klein.

Auch Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer und Kenntnisstand ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich. Auf unseren Internetseiten finden sich weitere Informationen und Arbeitsproben früherer Praktikanten (<http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/praktikum.htm>).

Bewerbungen für das Jahr 2006 können noch eingereicht werden, es stehen noch einige Plätze zur Verfügung.

Neuerscheinungen

Im Juni 2004 ist in der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam der von *Claudia Mahler* und *Norman Weiß* herausgegebene Sammelband, der unter dem Titel „Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis“ die Vorträge der Vortragsreihe „Ausgewählte Fragen des Menschenrechtsschutzes“ aus dem Wintersemester 2002/2003 enthält, erschienen.

Ebenfalls erschienen ist der von *Eckart Klein* und *Christoph Menke* herausgegebene Tagungsband „Menschenrechte und Bioethik“, der das Kolloquium vom 4. bis zum 5. Juli 2003 dokumentiert. Hier hatten Juristen und Philosophen die bioethischen Herausforderungen der Menschenrechte diskutiert und nach Möglichkeiten für eine auf die Menschenrechte gestützte Konzeption der Politik gesucht. Im Mittelpunkt stehen u.a. Fragen nach dem Lebensrecht des Embryos, nach den Kriterien und Konsequenzen eugenischer Selektion und von Manipulationen am Embryo sowie nach der Verantwortung des Staates.

Erschienen ist in der Schriftenreihe außerdem die Dissertation von *Heike Stender* unter dem Titel: „Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz, Zum Problem des *overlapping* von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen“. Die Arbeit analysiert die existierenden Überschneidungen von Garantien und Kontrollmechanismen, geht der Gefahr divergierender Auslegung von Rechten durch unterschiedliche Auslegungsmethoden nach und untersucht, inwiefern sich die Vertragsorgane auf andere Verträge und die Rechtsprechung andere Organe beziehen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin hat in Kooperation mit dem MRZ eine von *Bernhard Schäfer* erstellte Studie herausgebracht. „Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis“ ist nicht nur eine verlässliche Informationsquelle für die im Titel genannte Thematik, sondern bietet ratsuchenden Praktikern gleichzeitig anwendungsorientierte Hilfestellung bei der Einlegung einer Individualbeschwerde zum Menschenrechtsausschuß.

Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen über 60 Mitglieder. Unter diesen finden sich Juristen, Ärzte und Lehrer aus dem In- und Ausland. Aufgabe des Vereins ist es, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam in jeder Weise durch ideelle und finanzielle Unterstützung zu fördern.

So wurden in der Vergangenheit beispielsweise Bücherkäufe 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 von 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.

Veranstaltungsreihe „Philosophie der Grund- und Menschenrechte“

Die Reihe wurde am 12. Mai 2004 mit einem Vortrag von Prof. Dr. phil *Georg Lohman*, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, zum Thema „Unteilbarkeit der Menschenrechte?“ fortgesetzt. Die Veranstaltung bot Gelegenheit, die Frage zu erörtern, ob die sogenannten drei Generationen von Menschenrechten tatsächlich gleichgestellt sind oder doch eine Hierarchisierung von Menschenrechten stattfindet. PD Dr. phil. habil. *Stefan Gosepath* und Dr. des. *Arnd Pollmann* replizierten auf den Vortrag und leiteten so eine eingehende Diskussion ein, in deren Verlauf deutlich wurde, daß die Frage der Gewichtung von Menschenrechten aus philosophischer, juristischer und politischer Perspektive jeweils anders beantwortet wird. Eine Dokumentation der Veranstaltung ist in Vorbereitung und wird in der Reihe „Studien zu Grund und Menschenrechten“ erscheinen.

Jubiläumstagung des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam

Am 2. und 3. Juli 2004 fand eine Konferenz des MRZ statt, die sich dem Thema „Globaler demographischer Wandel und Schutz der Menschenrechte“ widmete. Im nächsten Heft wird ein Tagungsbericht veröffentlicht werden. Eine Dokumentation der Veranstaltung soll in der Schriftenreihe des MRZ erscheinen.

Aus Anlaß des zehnjährigen Jubiläums fand am Abend des 2. Juli ein Empfang statt, der die Teilnehmer der Veranstaltung und Wegbegleiter des MRZ zusammenführte. Prof. Dr. iur. *Christian Tomuschat* von der Humboldt-Universität zu Berlin hielt den Festvortrag, der sich mit der Frage befaßte, ob zivilrechtliche Schadenersatzklagen gegen Staaten zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen taugen.

Kalender

5.-7. September 2004 **Religionsfreiheit im Kontext von Christentum und Islam**

Für das Zusammenleben von Muslimen und Christen sind wechselseitige Achtung und Respekt voreinander von entscheidender Bedeutung. Gegenseitige Toleranz ist die Grundlage für ein friedvolles Zusammenleben. Offenheit im Umgang miteinander läßt sich nur durch wachsendes Vertrauen stärken. Religionsfreiheit ist eine wichtige Rahmenbedingung für das Zusammenleben. Jedoch wird der Begriff Religionsfreiheit von Christen und Muslimen unterschiedlich verstanden und bewertet.

Diese Tagung soll für Vertreterinnen und Vertreter von muslimischer und christlicher Seite sowie für Fachleute und politisch Verantwortliche eine Gelegenheit sein, sich fern von ideologisierten Menschenrechtsdebatten über Dimensionen von Religionsfreiheit in Deutschland und in mehrheitlich muslimischen Ländern auszutauschen. Es geht darum, Mißverständnisse aufzuklären, Problembereiche klar zu definieren und Lösungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen.

Es sollen gesellschaftliche, kulturelle, politische und juristische Aspekte zur Sprache kommen, daneben aber auch theologische Bewertungen sowie spirituelle und pastorale Dimensionen.

Veranstaltungsort: Haus Morgenland
Finckensteinallee 23-27
12205 Berlin

Kontakt: Evangelische Akademie Berlin
Telefon: 0 30 - 20 35 55 00
akademie@eaberlin.de

14. September 2004 **Die Rolle des Antisemitismus im Rechtsextremismus**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung führt im Rahmen der Fortbildungsreihe „Standpunkte 2004“ in Zusammenarbeit mit „LISUM berlin“ diese Veranstaltung durch.

Seit 2001 beteiligt sich die Friedrich-Ebert-Stiftung am Berliner Standpunkteprojekt. Die erste Generation von Standpunktpädagogen hat in einzelnen Berliner Bezirken bereits bemerkenswerte zivilgesellschaftliche Netzwerke gegen Gewalt und Extremismus aufgebaut. 2003 wurde eine weitere Gruppe von Standpunktpädagogen zusammen mit dem neu eingesetzten Team von Schulpsychologen mit dem Schwerpunkt Gewaltprävention und Krisenintervention in einer Veranstaltungsreihe fortgebildet und mit zahlreichen Akteuren aus der Berliner Verwaltung, der Polizei, engagierten Elternvertretern usw. vernetzt.

Veranstaltungsort und Anmeldung: Landesbüro Berlin
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin
Telefon: 030-26 93 58 35

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

Niederlande: Die schiefe Ebene neigt sich weiter

Sterbehilfe, zumal in ihrer aktiven Form, ist in Deutschland ein äußerst heikles Thema. Wirklich unbefangen kann und darf man über den vermeintlich „schönen Tod“ im Land des geplant durchgeführten Euthanasieprogramms zur Vernichtung „lebensunwerten Lebens“ (vgl. den Runderlaß des Reichministers des Innern vom 9. Oktober 1939, abgedruckt z.B. in *Ernst Klee*, „Euthanasie“ im NS-Staat, 1983, Taschenbuch 1997, S. 91) kaum diskutieren. Rechtsgrundlage der Tötungen war ein auf den 1. September 1939 datiertes schlichtes Dokument (zitiert nach *Ernst Klee* (Hrsg.), *Dokumente zur „Euthanasie“*, 1985/1997, S. 85), das die Unterschrift Adolf Hitlers trägt:

„Reichsleiter Bouhler und Dr. med. Brandt sind unter Verantwortung beauftragt, die Befugnisse namentlich zu bestimmender Ärzte so zu erweitern, daß nach menschlichem Ermessen unheilbar Kranken bei kritischster Beurteilung ihres Krankheitszustandes der Gnadentod gewährt werden kann.“

Es steht außer Frage, daß das niederländische Gesetz vom 10. April 2001 keine auch nur annähernd vergleichbare Zielsetzung verfolgt. Doch die Frage nach dem Slippery-slope-Effekt bleibt. Nun sollen auch die Alzheimer-Krankheit und Altersdemenz als Gründe für die aktive Sterbehilfe akzeptiert werden. Wenn das Leiden unerträglich ist, keine Aussicht auf Besserung besteht und der Patient seinen Willen ausdrücklich bekundet hat, kann der Arzt, so er sich für die Tötungshandlung entscheidet, nicht strafrechtlich verfolgt werden.

So wichtig die freie Willensentscheidung des Patienten als Argument für die ethische Zulässigkeit der aktiven Sterbehilfe auch ist, so bleibt doch die Frage nach den Umständen der Freiwilligkeit. Zunehmender sozialer Druck angesichts einer rapide alternden Bevölkerung und einstürzender Sozialsysteme kann, das macht die Entscheidung des niederländischen Justizministeriums deutlich, erschreckend rasch zu Ausweitungen des Anwendungsbereichs von Regelungen führen, die vermeintlich das Selbstbestimmungsrecht des Patienten auch am Lebensende schützen wollen. (wß)

USA: Spätabtreibungen weiterhin umkämpft

Ein amerikanisches Bundesgericht in San Franzisko hat im Juni 2004 das Verbot bestimmter Formen der Spätabtreibung für verfassungswidrig erklärt. Das gesetzliche Verbot bezog sich auf Abtreibungen, bei denen der Fötus im zweiten oder im letzten Drittel der Schwangerschaft während einer vorzeitig eingeleiteten Geburt durch Punktierung des Schädels getötet wird. Das Verbot sei zu vage und enthalte keine Ausnahmeklausel zum Schutz der Gesundheit abtreibungswilliger Schwangerer, führte das Gericht aus.

Seitdem der Oberste Gerichtshof der USA Abtreibungen im Jahre 1973 legalisiert hatte, gibt es Bestrebungen, ein ausdrückliches Abtreibungsverbot niederzulegen. Die US-Regierung, die – in den Worten von Präsident *Bush* – mit dem Gesetz zu einer „Kultur des Lebens in Amerika“ hatte beitragen wollen, kündigte Rechtsmittel an. (wß)

 US-Supreme Court und „Guantánamo Bay“

Der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten entschied am 28. Juni 2004 über die Rechtssache *Rasul et al. / Bush et al.* (Nr. 03-334) zusammen mit *Al Odah et al. / Vereinigte Staaten et al.* (Nr. 03-343). Zu entscheiden war die Frage, ob die US-Bundesgerichte zuständig sind (jurisdiction/Gerichtsbarkeit), über Anträge zu entscheiden, mit denen die Rechtmäßigkeit der Haft von Personen anderer Nationalität angegriffen wird, die im Ausland während der Kämpfe in Afghanistan gefangengenommen wurden und seither auf dem US-Marinestützpunkt Guantánamo Bay, Kuba, eingesperrt sind. Der Gerichtshof beantwortete diese Frage positiv, hob die anderslautende Entscheidung des Berufungsgerichts auf und verwies die Sache an das erstinstanzliche Gericht zur Entscheidung zurück. Die Ansicht des erstinstanzlichen Gerichts, die durch das Berufungsgericht bestätigt wurde, daß es nicht für Anträge von Ausländern, die außerhalb des souveränen Territoriums der US gefangen gehalten werden, zuständig sei (District Court for the District of Columbia, *Rasul et al. / Bush et al.*, Civil Action No. 02-299 (CKK), und *Al Odah et al. / USA et al.*, Civil Action No. 02-828 (CKK), gemeinsame Entscheidung vom 30. Juli 2002), wurde somit nicht bestätigt. Damit können die auf dem Marinestützpunkt gefangengehaltenen Personen vor den US-Gerichten zumindest die Rechtmäßigkeit ihrer Haft mittels eines Haftprüfungsantrags (petition for writ of habeas corpus) überprüfen lassen.

Der Oberste Gerichtshof entschied zudem am selben Tag in der Rechtssache *Hamdi et al. / Rumsfeld et al.* (Nr. 03-6696), in der es um einen US-Bürger ging, der als „feindlicher Kombattant“ in den USA festgehalten wird, daß es diesem möglich sein muß, seine Klassifizierung und somit die Grundlage seiner Inhaftierung vor einer neutralen Instanz überprüfen zu lassen. Ein weiterer Fall, *Rumsfeld / Padilla et al.* (Nr. 03-1027), in dem das Berufungsgericht u.a. die Zuständigkeitsentscheidung des erstinstanzlichen Gerichts bestätigte und darüber hinaus dem Antrag auf Entlassung aus der Haft stattgab, weshalb die Regierung den Obersten Gerichtshof anrief, wurde aus formalen Gründen zurückgewiesen, da das erstinstanzliche Gericht örtlich nicht zuständig und auch der Klagegegner der falsche ist.

Die Entscheidungen sind abrufbar unter: www.supremecourtus.gov/opinions/03slipopinion.html (Juli 2004). (bs)

 Freetown: Spruchfähigkeit des Sondergerichts für Sierra Leone

In Sierra Leone hat das Sondergericht Anfang Juni die ersten Verfahren begonnen. Das mit einheimischen und international rekrutierten Richtern besetzte Gericht (sogenanntes „mixed tribunal“ beschäftigt sich jetzt mit den Fällen von drei Milizenführern, denen vorgeworfen wird, zwangsweise Kinder als Soldaten rekrutiert zu haben. Anfang Juli soll sich das Gericht außerdem mit den Fällen von drei Rebellenführern der Vereinigten Revolutionären Front (RUF), die während des Bürgerkrieges tätig war, befassen.

Bereits im März hatte das Gericht festgestellt, daß im Rahmen des Lomé-Friedensvertrages gewährte Amnestien kein Strafverfolgungshindernis im Rahmen seiner Rechtsprechungstätigkeit darstellen. Zum Lomé-Friedensvertrag und den Amnestieregelungen vgl. bereits die Beiträge in: MRM 2000, S. 151ff.; 155ff. (wß)

 EG-Kommission prüft Wirksamkeit von Sanktionen gegen Birma/Mynamar

Das Militärregime in Birma hat in den vergangenen vierzig Jahren schon viele Stürme überstanden. Nachdem es im Jahre 1988 die Demokratiebewegung blutig niedergeschlagen und die Wahlen von 1990 nicht anerkannt hatte, setzten die USA und die europäischen Staaten die Waffenlieferungen und die nichthumanitäre Entwicklungshilfe aus, verschärften ihre Zollbestimmungen für Importe aus Birma und stellte sämtliche Fördermaßnahmen für Exporte dorthin ein.

Die USA untersagten ihren Firmen seit dem Jahr 1997 sämtliche Investitionen in Birma, die EG-Mitgliedstaaten verhängten Einreiseverbote für Mitglieder des Regimes und froren deren Konten in Europa ein; im Jahre 2003 kamen weitere Verschärfungen hinzu.

Die Wirksamkeit dieser Sanktionen ist nach wie vor umstritten; uneinheitlich beurteilt wird von den EG-Mitgliedstaaten auch für ihre politische Berechtigung. Nun hat die EG-Kommission ein Papier vorgelegt, das eine ernüchternde Bilanz zieht:

„Auch wenn die Sanktionen die Wirtschaftsentwicklung in Birma beeinflußt haben, müssen die Effekte verstärkter EU-Sanktionen solange als begrenzt eingeschätzt werden, wie die Nachbarländer weiterhin in Birma investieren und Handel treiben.“ (zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Mai 2004, S. 6) Überdies habe die Militärregierung die Effekte der Sanktionen überwiegend „auf die Bevölkerung abgewälzt“; die Kommission beklagt „negative Effekte auf die Armutssituation sowie auf Gesundheits- und Bildungsstandards“, die „eine immer alarmierendere humanitäre Lage verursacht“ hätten.

Trotz der ungewollten Nebenwirkungen will die Kommission an den Sanktionen festhalten, plädiert aber für eine effektivere Kombination mit dem auch bislang schon geführten politischen Dialog und einer Zusammenarbeit mit den Nachbarn Indien und China. (wß)

 EGMR erklärt Kopftuchverbot in der Türkei für rechtmäßig

Das Kopftuch muslimischer Frauen beschäftigte unlängst auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Mit Urteil vom 29. Juni 2004 erklärte der Gerichtshof im Fall *Leyla Şahin /. Türkei* (44774/98), das Verbot für Studentinnen, an einer staatlichen Universität ein Kopftuch zu tragen, bedeute keine unzulässige Beschränkung der durch die Konvention garantierten Religionsfreiheit. Die Entscheidung der Kammer erging einstimmig.

Der Gerichtshof nahm an, daß die Beschwerdeführerin das Kopftuch aus religiösen Gründen tragen wolle und verstand das Verbot demzufolge als Eingriff in ihre Religionsfreiheit. Dieser Eingriff beruhte jedoch auf einer gesetzlichen Grundlage und verfolgte die legitimen Ziele des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer und der Aufrechterhaltung der Ordnung. Die Notwendigkeit ergab sich für den EGMR aus den Prinzipien der Säkularisierung und der Gleichheit der Geschlechter. (wß)

 Sudan: Schaut die Weltgemeinschaft erneut einem Völkermord zu?

Die nach Angaben der Vereinten Nationen größte humanitäre Katastrophe erlebt die Welt dieser Tage im Westen des Sudan, in der Provinz Darfur. Am Rande des seit 21 Jahren andauernden sudanesischen Bürgerkriegs zwischen dem arabischen Norden und dem christlich animistischen Süden, verschärften sich die traditionellen Spannungen

zwischen den schwarzafrikanischen muslimischen Ethnien und den arabischstämmigen muslimischen Nomadenvölker in Darfur zusehends. Verbunden war dies unter anderem mit einer stetig wachsenden Bevölkerung, zunehmender Versteppung und der Verknappung von Wasserressourcen. Im Februar 2003 rief die neu gegründete Sudan Liberation Movement/Army (SLA) zur allgemeinen Rebellion auf und griff Regierungstruppen an. Im September 2003 gewannen die Regierungstruppen in dem Regionalkonflikt die Oberhand und statteten im Gegenzug arabische Reitermilizen (Janjaweed) mit Waffen aus.

Seit Bekanntwerden der Ausmaße des Konflikts im April dieses Jahres sprechen verschiedene internationale Organisationen von einer Million innerstaatlicher Flüchtlinge. Hinzu kommen ca. 150.000 Menschen, denen die Flucht in das Nachbarland Tschad gelang. Nach Angaben von Human Rights Watch liegt der Ursprung in einer von der sudanesischen Regierung betriebenen Kampagne der „ethnischen Säuberung“.

Berichten des UNHCHR zufolge, dessen Mitarbeiter Anfang und Ende April sowohl die Flüchtlingslager in der Grenzregion zum Tschad, als auch verschiedene Gebiete in Darfur besichtigten und interviewten, kommt es in Darfur zu Übergriffen der Janjaweed, die von Regierungstruppen unterstützt werden. Die Übergriffe erfolgen demnach hauptsächlich nachts oder in den frühen Morgenstunden und gehen einher mit der Zerstörung von Eigentum. Häuser werden niedergebrannt, Lebensmittelvorräte zerstört, Felder verwüstet und Vieh gestohlen - der Bevölkerung wird die Lebensgrundlage entzogen. Bei Gewalt, die sich gegen die Menschen persönlich richtet, kommt es häufig zu Mord und sexuellen Übergriffen. In erster Linie sind Männer, Jungen, Alte und Kranke Opfer von Morden und Frauen von Massenvergewaltigungen. Im Gegensatz zu den Aussagen der Flüchtlinge, konnten die Beobachter des UNHCHR keine Beweise finden, die die sehr detaillierten Aussagen von Luftangriffen sudanesischer Regierungssoldaten auf Dörfer bestätigen. (SRiedel)

Deutschland hat ein Zuwanderungsgesetz

Nach mehrjähriger Debatte und einer parlamentarischen Volte im Bundesrat ist das Zuwanderungsgesetz nun verabschiedet worden. Es regelt drei wichtige Bereiche: Die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer, die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern und schließlich die Integration von Neuzuwanderern. Außerdem wurden Regelungen über sicherheitsrelevante Punkte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung aufgenommen.

Wichtig ist auch die Vereinfachung der ausländerrechtlichen Aufenthaltstitel. Statt bisher fünf wird es zukünftig nur noch zwei Aufenthaltstitel geben. Neben der befristeten Aufenthaltserlaubnis ist dies die unbefristete Niederlassungserlaubnis, die nach fünf (bisher erst nach acht) Jahren beantragt werden kann. Beide Titel enthalten gleichzeitig eine Arbeitserlaubnis.

Das Zuwanderungsgesetz wird auch zu weitgehenden Umstrukturierungen in den zuständigen Behörden führen; vor allem wird aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte wird nicht im ursprünglich geplanten Ausmaß erleichtert; weder ein Punktesystem noch eine Quotenregelung, die beide auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot zur Einwanderung berechtigt haben würden, waren gegen die CDU/CSU-Opposition durchzusetzen. Dagegen gab es Veränderungen im Flüchtlings- und Asylrecht. So wurden nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgründe anerkannt. (wß)

Tagungsbericht: „Democracy, Minorities and Human Rights Education in Europe, Workshop im Rahmen des von der Volkswagen Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Teaching Human Rights in Europe“ am 5. und 6. März 2004. Die Veranstaltung fand im Centre Marc Bloch an der Humboldt-Universität zu Berlin statt. (Norman Weiß)

Das von Dr. *Claudia Mahler*, Menschen-RechtsZentrum der Universität Potsdam, Dr. *Anja Mihr*, UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, und Dr. *Reetta Toivanen*, Institut für europäische Ethnologie der Humboldt-Universität zu Berlin, gemeinsam durchgeführte Forschungsvorhaben nimmt direkten Bezug auf die im Jahre 1994 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausgerufenen Dekade der Menschenrechtserziehung (1995-2004). Die Generalversammlung forderte die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf, den relevanten Menschenrechtsverträgen beizutreten und darüber hinaus ihre jeweilige Bevölkerung darüber zu unterrichten, welche Menschenrechte ihnen als Individuen zustehen.

Das interdisziplinäre Projekt nimmt zunächst eine kritische Untersuchung der vorhandenen internationalen und nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen für Menschenrechtsbildung anhand des Kriteriums des Schutzes von Minderheiten und der Bekämpfung ethnischer Diskriminierungen vor. Zweitens wird unter anderem ermittelt, welche staatlichen wie nichtstaatlichen Akteure Menschenrechtserziehung betreiben. Drittens soll untersucht werden, in welchem Umfang es die einzelnen Rahmenbedingungen und Menschenrechtsinstrumente den Minderheiten tatsächlich ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen. Zur Ermittlung des tatsächlichen Materials sind Fallstudien in sechs europäischen Ländern geplant.

Mit dem im März 2004 durchgeführten Workshop unternahmen es die drei projektbeteiligten Forscherinnen, den Gegenstand des Themas Menschenrechtserziehung/-bildung zu bestimmen und einzugrenzen. Zu diesem Zweck waren junge Wissenschaftler und Praktiker aus Europa und den USA nach Berlin gekommen, um

in freundlicher und ergebnisorientierter Atmosphäre Erkenntnisse auszutauschen und Forschungsdesiderate zu diskutieren. Dabei spielte es auch eine Rolle, welche Einflüsse der UN-Dekade sowohl auf die politische Partizipation von Minderheiten als auch auf die Gestaltung von Programmen der Menschenrechtserziehung auszumachen sind.

Im ersten Teil der Veranstaltung stand das Engagement internationaler Organisationen im Bereich der Menschenrechtserziehung, insbesondere in den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas, im Mittelpunkt. *Annette Lyth* vom OSZE-Büro für Demokratischen Entwicklung und Menschenrechte (ODIHR), Warschau, schilderte die Aktivitäten ihrer Institution. Sie räumte dabei ein, daß nach wie vor Kooperationsbedarf zwischen den verschiedenen Akteuren (wie EG und Europarat) bestehe. Die Veranstaltung beschäftigte sich im zweiten Teil mit den potentiellen und tatsächlichen Auswirkungen von Menschenrechtserziehung auf die Situation von Minderheiten. *Farimah Daftary*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, ging dabei auf die Impulse ein, die sich aus der Osterweiterung der Europäischen Union ergeben. *Claude Cahn* vom Roma Rights Centre in Budapest schilderte die tatsächliche Situation der Sinti und Roma in den europäischen Ländern und zeigte die Notwendigkeit von Information und Aufklärung auf. Im Rahmen dieses Teils der Veranstaltung wurde sowohl das Verhalten der Mehrheitsgesellschaft und seine mögliche Beeinflussung oder Veränderung durch die Menschenrechtserziehung in den Blick genommen wie auch die Inanspruchnahme eigener Rechte durch die Minderheiten.

Der erste Tag klang mit einem gemeinsamen Essen aller Teilnehmer aus, bei dessen Gelegenheit Prof. Dr. *Christian Tomuschat*, Humboldt-Universität zu Berlin, eine

kenntnisreiche und interessante Präsentation über grundlegende Strukturen und aktuelle Probleme des universellen Systems zum Schutz der Menschenrechte präsentierte.

Der zweite Veranstaltungstag begann mit Beiträgen, die um das Verhältnis von Demokratie, Menschenrechten und Menschenrechtserziehung kreisten. *Peter Kraus*, Wissenschaftszentrum Berlin, analysierte den Gehalt des Demokratiebegriffs in Europa und unterstrich die Bedeutung der Partizipation von Minderheiten. *Jennifer Jackson-Preece*, London School of Economics, thematisierte den Einfluß des europäischen Minderheitenregimes auf Demokratisierungsprozesse. Hierbei wurde unter anderem deutlich, daß der juristische Aspekt von Menschenrechten und Menschenrechtserziehung nicht zu kurz kommen dürfe. Individualrechte wie Demokratie seien letztendlich beides Mittel, um Hoheitsgewalt einzuhegen.

Mit hochinteressanten Erfahrungen zu Evaluation von Menschenrechtserziehungs-

maßnahmen klang die Tagung aus. *Alexandra Caspari* vom Evaluationszentrum der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, gab methodische Erläuterungen zur Evaluation von Maßnahmen der Menschenrechtserziehung. *Carolyn Kissane*, Colgate College, New York, machte deutlich, daß eine systematische Evaluation notwendig ist, die am besten durch externe Evaluatoren begleitend vorgenommen werden sollte, aber keinesfalls zum Selbstzweck werden dürfe.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß dieser Workshop nicht nur den anwesenden Experten Gelegenheit bot, ihre Erkenntnisse und Erfahrungen auszutauschen, sondern auch den drei Veranstalterinnen Impulse für ihr Forschungsprojekt bot.

Die Ergebnisse der Veranstaltung sollen in einer vom MRZ herausgegebenen Broschüre dokumentiert werden.

Bericht über die Podiumsdiskussion zum Thema „Global Compact – Wirksame Selbstregulierung der Konzerne oder Ausverkauf der UNO?“. Die Veranstaltung fand am 23. Juni 2004 an der Universität Potsdam statt und wurde vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam (MRZ) in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Landesverband Berlin-Brandenburg e.V., organisiert. (*Katrin Frauenkron/ Bernd Krippner*)

Die Moderation übernahm Dr. *Christine Kalb* als Vorsitzende der DGVN, Landesverbandes Berlin-Brandenburg e.V. Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Diskussion waren *Claudia Roth*, Mitglied des Deutschen Bundestages und zudem Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Prof. Dr. *Harald Fuhr* vom Lehrstuhl für Internationale Politik der Universität Potsdam, *Paula Marie Hildebrandt* als Mitarbeiterin der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Dr. *Mathias John* von amnesty international (ai) und Dr. *Claudia Wörmann* als Vertreterin des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI).

Zu Beginn der Veranstaltung wurde kurz die Entstehungsgeschichte des Global Compact (GC) umrissen. Anfang des Jahres 1999 rief *Kofi Annan* die Teilnehmer des Weltwirtschaftsforums in Davos auf, sich an einem ständigen Dialog mit der UN, mit den Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zu beteiligen, um durch Kommunikation und Diskussion die Prinzipien einer nachhaltigeren globalen Ökonomie zu realisieren. Bereits ein Jahr nach diesem Appell des Generalsekretärs der UN an die internationale Geschäftswelt, im Juli des Jahres 2000, wurde der GC eingerichtet. Er umfaßt neun Prinzipien mit den drei Kernbereichen Schutz der Menschenrechte, Herstellung angemessener Arbeits-

bedingungen und Schutz der Umwelt¹ Vor wenigen Wochen gab *Kofi Annan* auf dem Global Compact Leader Summit im New Yorker Hauptquartier der UN gar die Ergänzung der bisherigen Prinzipien durch ein zehntes, das die Bekämpfung der Korruption zum Inhalt hat, bekannt.²

Im Mittelpunkt der Podiumsdiskussion stand die Frage nach der Wirksamkeit des GC in Anbetracht der Freiwilligkeit der Vereinbarung und der damit verbundenen Verpflichtungen zur Umsetzung. In diesem Zusammenhang wurde versucht, die Frage zu beantworten, welches Interesse für die Unternehmen besteht, sich an einer solchen Vereinbarung zu beteiligen und durch welche Mechanismen und Instrumentarien eine Verstärkung der Bindungswirkung erzielt werden kann.

Die Freiwilligkeit stellt ein wesentliches Kennzeichen des GC dar.³ Ein Instrumentarium, welches die Umsetzung der Prinzipien durch die partizipierenden Unternehmen überwacht, steht bisher nicht zur Verfügung. Insbesondere an den fehlenden Kontroll- und Sanktionsinstrumenten entzündet sich die Kritik am GC. Kritiker innerhalb des GC bewerten ihn durchaus als einen sinnvollen Ansatz zur Herstellung der Menschenrechte und zur Verbesserung des Umwelt- und des Arbeitsschutzes. Sie beklagen jedoch die Abwesenheit der besagten Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen und seine dadurch bedingte Effektivität. Andere Kritiker sehen in der Vereinbarung eine Gefahr des Mißbrauchs der UN. Danach dient der GC nicht der Realisierung der anvisierten Prinzipien, sondern überwiegend der Imageverbesserung der teilnehmenden Konzerne.⁴

Roth sah durchaus eine ökonomische Motivation der Unternehmer, die humanitären und ökologischen Prinzipien des GC zu verwirklichen. Zum einen trage die Wahrnehmung der zweifellos bestehenden moralischen Verantwortung zur gesamtgesellschaftlichen Stabilität in den betreffenden Ländern bei. Nur diese garantiere die Sicherheit von Investitionen der Unternehmer im Ausland. Zum anderen wirke sich die Einhaltung der Prinzipien des GC positiv auf das Image des Unternehmens und damit auf dessen Absatz aus. Damit betonte *Roth* den Einfluß des Verbrauchers auf die Umsetzung der Grundsätze des GC.

Wörmann erklärte die Entstehung des GC durch die aufgrund der Globalisierung entstandenen Defizite in der Regelung der transnationalen Wirtschaftsräume. Erst die ausreichende Normierung dieser Räume ermögliche einen sicheren Handel zwischen den Gesellschaften. *Fuhr* sah den GC als den Ausdruck einer zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Vereinbarungen wie der GC verliehen der Staatengemeinschaft durch die Mitwirkung der beteiligten Interessengruppen Legitimität.

Hildebrandt beurteilte die Freiwilligkeit der Teilnahme als die wichtigste Voraussetzung für die Funktion des GC als Kommunikationsforum. Die Vernetzung der Akteure mit ihren unterschiedlichen Positionen erzeuge einen Kontrolldruck hinsichtlich der Umsetzung des GC. *John* war jedoch der Ansicht, daß in der fehlenden Verbindlichkeit eine Schwachstelle des GC liege. Beide bemängelten die fehlende Überwachung der Berichtspflicht über den Stand der Umsetzung der Prinzipien. *John* war des weiteren der Auffassung, daß die Verabschiedung von Sanktionen gegen Verstöße der Prinzipien notwendig ist, um die Effektivität des GC zu erhöhen. *Hildebrandt* schlug den Entzug des UN-Emblems als Sanktion vor, um einen Mißbrauch des UN-Emblems zu verhindern.

Ausgehend von diesen Aussagen formulierte *Fuhr* die Vision einer neuen europäischen Wettbewerbsfähigkeit, die darauf

¹ Sabine von Schorlemer, Der „Global Compact“ der Vereinten Nationen – ein Faust’scher Pakt mit der Wirtschaftswelt?, in: dies. (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 507-552 (S. 512).

² Der Bericht des Summit ist einzusehen unter www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp (12. Juli 2004).

³ Von Schorlemer (Fn. 1), S. 527ff.

⁴ Vgl. die Darstellung der Kritikansätze in von Schorlemer (Fn. 1), S. 535ff.

beruhen könne, Mechanismen und Anreize für die Konsumenten und Unternehmen zu etablieren, um im Sinne humaner, ökologischer und sozialer Grundsätze zu handeln. Auf dem Podium herrschte Einigkeit über die wichtige Rolle der Konsumenten als Kontrolleure der GC-Prinzipien.

Wörmann sprach von einem bislang fehlenden signifikanten Zusammenhang zwischen ökonomischem Handeln im Sinne des GC und einer dadurch erzeugten steigenden Wettbewerbsfähigkeit. Von einer solchen Verknüpfung dürfe angesichts der aktuellen ökonomischen Probleme, von denen sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen betroffen sind, zum momentanen Zeitpunkt noch nicht ausgegangen werden.

Alle Diskussionsteilnehmer begrüßten den GC als ein komplementäres Instrument zu Durchsetzung der Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte. Sie stimmten jedoch überein, daß die Formulierung und Durchsetzung verbindlicher Regelungen in erster Linie eine staatliche Aufgabe sei. Die Einwände der externen Kritik wurden weitgehend außer acht gelassen und die Argumente kreisten überwiegend um die Problematik der Herstellung größerer Verbindlichkeit und Effektivität des GC. Zuschauerbeiträge machten deutlich, daß eine Kontrolle durch die Konsumenten zum jetzigen Zeitpunkt lediglich in geringem Maße ausgeübt wird. Eine wirksame Überwachung durch den Verbraucher setzt zum einen eine entsprechende Einstellung voraus und zum anderen die Möglichkeit, die Einhaltung der Prinzipien nachvollziehen zu können. Letzteres wäre erst dann möglich, wenn das UN-Emblem eine tatsächliche Verlässlichkeit für die Einhaltung der Grundsätze bieten würde.

Aus aktuellen Zeitschriften:

Mit dieser Zusammenstellung wird insbesondere auf Beiträge und Entscheidungen hingewiesen, die das Zusammenwirken von internationalen Menschenrechten und nationaler Rechtsanwendung behandeln. Damit soll der zunehmenden Praxisrelevanz dieses Zusammenwirkens Rechnung getragen und mögliche Argumentationsmuster für andere Fälle vermittelt werden.

Universeller Schutz der Menschenrechte

William A. Douglas/John-Paul Ferguson/Erin Klett, An Effective Confluence of Forces in Support of Workers' Rights: ILO Standards, US Trade Laws, Unions, and NGOs, in: HUMAN RIGHTS QUARTERLY 26 (2004), S. 273-299; Daniel A. Bell/Joseph H. Carens, The Ethical Dilemmas of International Human Rights and Humanitarian NGOs: Reflections on a Dialogue Between Practitioners and Theorists, in: ebd., S. 300-329; Christine Bell/Johanna Keenan, Human Rights Nongovernmental Organizations and the Problems of Transition, in: ebd., S. 330-34.

Diese drei Beiträge derselben Ausgabe (Nr. 2) der HRQ befassen sich mehr oder minder mit den Leistungen und Problemen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei der Verwirklichung eines effektiven Menschenrechtsschutzes. Während NRO im ersten Beitrag nur als ein Akteur im Zusammenspiel mit anderen zur Unterstützung der Rechte der Arbeiter/innen untersucht werden, wenden sich *Bell* und *Carens* in ihrem Artikel den moralischen Schwierigkeiten zu, denen internationale Menschenrechts-NRO bei ihren Bemühungen in fremden Ländern begegnen (identifiziert werden dabei vier Arten von Dilemmata). Die letzte Abhandlung befaßt sich mit den Problemen, die vor allem nationale Menschenrechts-NRO während einer Übergangsphase eines Staates nach Abschluß von Friedensverträgen nach bewaffneten Konflikten erfahren. Probleme treten hierbei u.a. hinsichtlich des Mandats, der Finanzierung und der Beziehungen zu anderen Gruppen auf.

Europäischer Schutz der Menschenrechte

Die folgenden vier interessanten Beiträge aus der EUROPEAN HUMAN RIGHTS LAW REVIEW 2004, Ausgaben 3 und 4, lohnt es hervorzuheben: *Andrew Ashworth/Michelle Strange, Criminal Law and Human Rights, in: ebd., S. 121-140; Rabinder Singh, Equality: The Neglected Virtue, in: ebd., S. 141-157; Manfred Nowak, Priorising Human Rights Education and Training, in: European Human Rights Law Review 2004, S. 235-240; Andrew Lidbetter, Customs, Cars and Article 1 of the First Protocol, in: ebd., S. 272-285.*

Humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte und nationales Recht

Philipp Herrmann, Aktueller Fall: Recht auf Leben nicht einklagbar? Das Vavarin-Urteil des Landgerichts Bonn vom 10. Dezember 2003, in: HUMANITÄRES VÖLKERRECHT – INFORMATIONSSCHRIFTEN 2004, S. 79-86; Christian Johann, Amtshaftung und humanitäres Völkerrecht – Zur Möglichkeit eines Anspruches auf Schadensersatz bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht nach § 823 BGB i.V.m. Art. 34 GG –, in: ebd., S. 86-92; Stefan Baufeld, Individuelle Ersatzansprüche bei kriegsrechtswidrigen Schädigungen – Zugleich eine Besprechung des Distomo-Urteils des BGH (III ZR 245/98) –, in: ebd., S. 93-98.

Drei Beiträge der zweiten Ausgabe der HuV-I befassen sich mit der Frage der Durchsetzbarkeit von Ansprüchen des einzelnen vor nationalen Gerichten, die aus Völkerrechtsverletzungen des Staates entstehen können. *Herrmann*, der als Ausgangspunkt seiner Analyse das o.g. Urteil des LG Bonn heranzieht, muß das Fazit ziehen, daß, auch wenn dem einzelnen im Bereich des humanitären Völkerrechts zunehmend Rechte zugestanden werden, „Ersatzansprüche für aus Kriegsverbrechen herrührende Schäden auf der Grundlage dieser Abkommen nicht eingeklagt werden [können].“ (S. 86). Eine mögliche innerstaatliche materiell-rechtliche Grundlage für Ansprüche aus Verletzungen des humanitären Völkerrechts untersucht *Johann*, der dabei u.a. auch auf das „Vavarin-Urteil“ eingeht. Untersucht wird das Amtshaftungsrecht, das nach Ansicht des Autors durchaus auch in bewaffneten Konflikten zur Anwendung kommen kann. *Baufeld* behandelt Gegenstand und Bedeutung des „Distomo-Urteils“ des BGH, führt Argumente für und gegen dessen Ansicht an und zeigt den Fortschritt in der Entwicklung der Staatenpraxis auf dem Gebiet der Entschädigung für Menschenrechtsverletzungen auf.